وزارة الثقافة والارشاد
مديرية الثقافة العامة

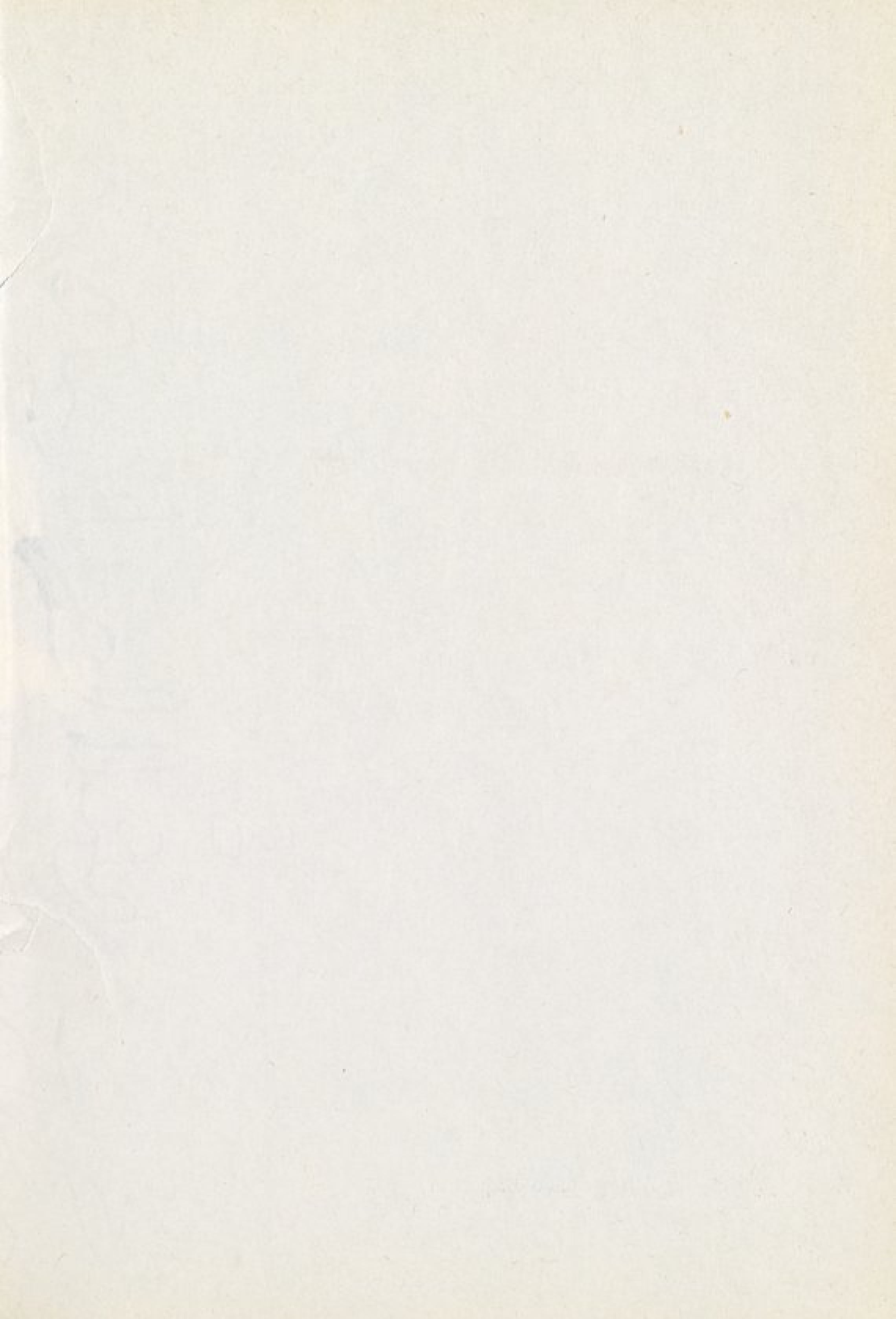
سلسلة الكتب الحديثة
٢٠

الدبلوماسية
في النظرية والتطبيق

الدكتور
فاضل زكي محمد



الدبلوماسية في النظرية والتطبيق



وزارة الثقافة والإرشاد
مديرية الثقافة العامة

سلسلة الكتب الحديثة
٢٠

الدبلوماسية
في النظرية والتطبيق

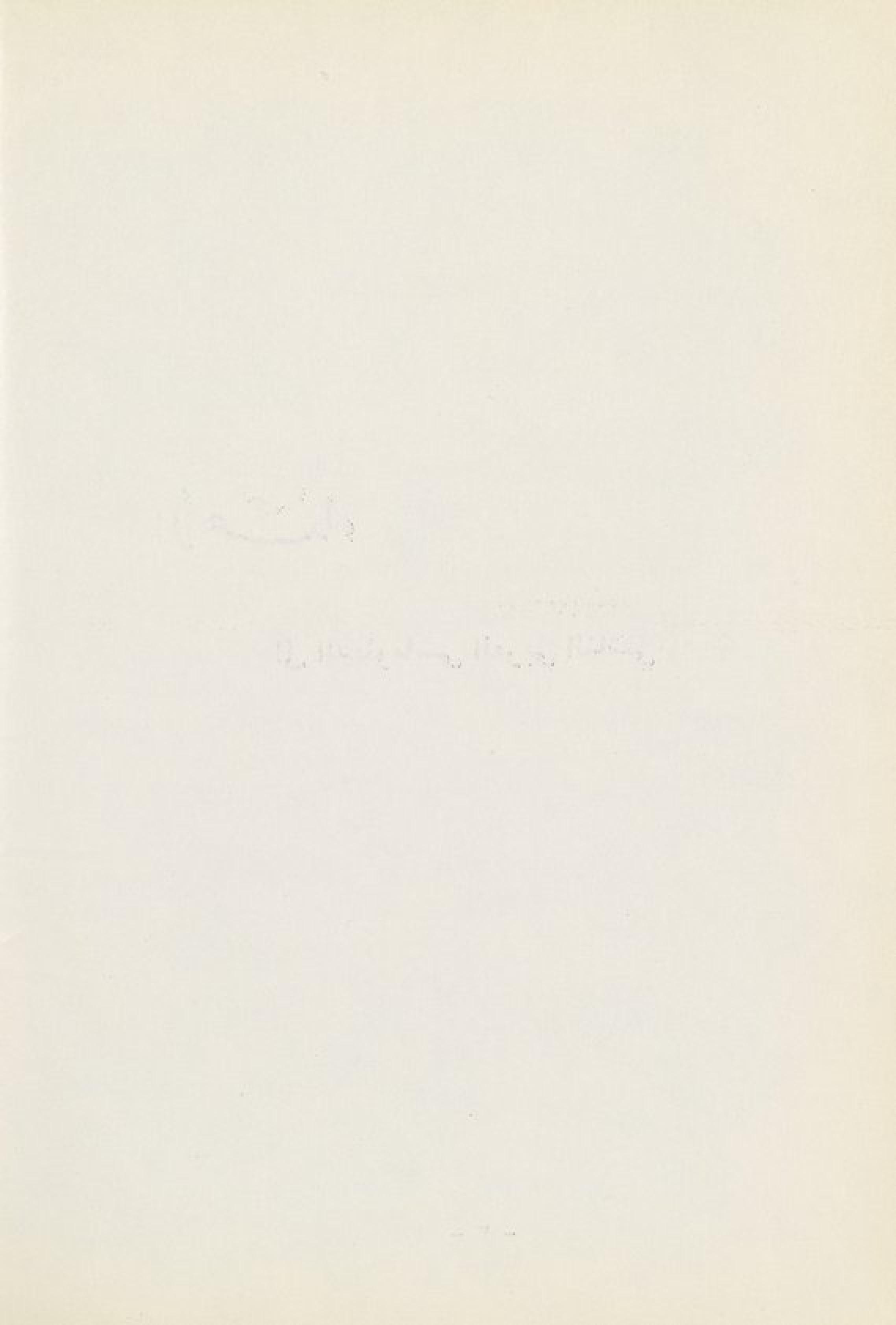
الدكتور
فاضل زكي محمد

الطبعة الثانية
(موسعة ومنقحة)
١٣٨٧هـ - ١٩٦٨م

مطابع دار الجمهورية ـ بغـداد

الإهداء

الى الدبلوماسي العربي الناشيء



مقدمة الطبعة الاولى

تحرص الدول اليوم على تقوية وتطعيم اجهزتها الدبلوماسية ، من حين لآخر ، بفئات متخصصة في علم الدبلوماسية • اذ مما لا يخفى ان تشابك وتنوع المصالح بين الدول قد أوجد جوا جديدا وحاجة اشد من أي وقت مضى الى التخصص في أصول وقواعد التمثيل والتفاوض الدبلوماسي • وعلى هذا الاساس أخذت الجامعات التي تدرس الدبلوماسية والعلوم السياسية الاخرى تزداد يوما بعد يوم • والغاية من كل ذلك تجهيز العدد المتخصص الذي تحتاجه الحكومات لتمثيلها في الخارج تمثيلا ناجحا يضمن لها سيادتها ويوثق علاقاتها مع الدول الاخرى على الوجه الاكمل •

وغني عن البيان ان الدبلوماسية علم ذو قواعد وفن ذو أصول • فالدبلوماسية علم لانها تستوجب معرفة علاقات الدول الحقوقية والسياسية وتتحرى مصالحها المختلفة وتستكشف تقاليدها وتدرس عن كثب احكام المعاهدات التي تقوم بينها • وهي فن في الوقت ذاته يؤكد على كيفية ادارة الشؤون الدولية التي تتطلب الاستعداد والقابلية لتسيير وتوجيه المفاوضات توجيها يوصلها الى النتائج المتوخاة •

ولقد جاء كتابنا هذا ليوضح كل ما تقدم بطريقة علمية • وقد حرصنا ان يكون في اسلوب مبسط لكي لا يقتصر في فائدته على ذوي الاختصاص ، وانما ليخدم كل مثقف يهمه توسيع دائرة معرفته •

ونحن اذ لا ندعي العصمة من الزلل ونؤمن بالنقد الموضوعي ونسعى على اصلاحه ، نرجو ان نكون قد أدينا خدمة قد تكون ذات قيمة لبلادنا •

والله ولي التوفيق •

المؤلف

جامعة بغداد : بغداد ــ شباط ــ ١٩٦٠

مقدمة الطبعة الثانية

يحرص كل باحث علمي ان يقدم نتاجا علميا ينتفع منه الانسان في مجتمعه وخارجه • وحينما شرعت بكتابتي لهذا الكتاب كنت أشعر ان هناك حاجة ماسة الى كتاب في علم وفن الدبلوماسية ، سيما وان حقل الدبلوماسية لم يطرقه الا القليل من ابناء لغة الضاد •

وما أن نشرت الطبعة الاولى من هذا الكتاب الا ووجدت بعد فترة قصيرة ان ما طبع قد لقي الاقبال والتشجيع من المثقفين عامة والمتخصصين خاصة • فلقد وردتني طلبات من جهات متعددة من الوطن العربي تعرب عن رغبتها في الحصول على اعداد منه • كما وردتني كذلك خطابات وتعليقات مشجعة من المعنيين بالدبلوماسية للمضي في هذا الميدان والعمل على طبعه ثانية نتيجة نفاده في وقت قصير • وكان من بين تلك الخطابات والتعليقات ما ظهر منها على صفحات الجرائد والمجلات ، اذكر منها المجلة المصرية للقانون الدولي التي نوه فيها المعلق الكريم ، وهو استاذ متخصص في جامعة القاهرة ، ضرورة التوسع في المفاهيم الدبلوماسية العربية الاسلامية في الطبعة القادمة ، خاصة لما لعبته من دور مهم في تثبيت الاصول الدبلوماسية بين الدول ، تلك الاصول التي ما زال أغلبها متبعا في الوقت الحاضر •

ونحن اذ قد أخذنا بكل الآراء النافعة ووقفنا على مصادر ومصطلحات اخرى في هذه الطبعة ، نرجو ان نكون قد وفقنا في اضافة حلقة جديدة وحققنا خدمة لامتنا العزيزة ووطننا العربي الكبير •

والله ولي التوفيق

المؤلف

جامعة بغداد : بغداد ـ أيلول ـ ١٩٦٧

الفصل الاول

تمهيـد

أصل التسمية :

يعود اصل اشتقاق كلمة الدبلوماسية الى كلمة "Diplun" (دبلون) اليونانية ومعناها يطوي . وقد كـان الرومان في البـداية يسمون وثيقـة السفر المعدنية المختومة والمطوية بالدبلوما "Diploma" [١]. وقد أخذت كلمة دبلوما هذه تتسع بمرور الزمن في معناها حتى شملت الوثائق الرسمية والاتفاقيات والمعاهدات . وقد ظل الموظفون الذين يعملون في تحقيق هذه الوثائق وحل رموزها يسمون بالموظفين الدبلوماسيين . ومن الجدير بالذكر ان كلمة « دبلوماسية » لم تستعمل لكي تشير الى العمل الذي يشمل توجيه العلاقات الدولية ـ اي المعنى الحديث ـ الا في القرن الخامس عشر .

المفاهيم المختلفة للدبلوماسية :

ألف الناس على استخدام كلمة الدبلوماسية استخداما يعوز الكثير منه الدقة . فقسم يستخدم الدبلوماسية لتعطي مفهوم « السياسة الخارجية » . وقسم آخر يستخدم الاصطلاح ذاته ليشير الى حسم الخلافات التي قد تنشأ بين الدول المختلفة عن طريق المفاوضة أو التفاوض . كما نجد قسما آخر من الناس يستخدم اصطلاح « الدبلوماسية » ليشير الى الاختصاص كالقول

---

(١) هذه كلمة ذات اصل اغريقي ايضا . وتشير الدراسات الاكثر حداثة ان اصـل دبلوماسـية هي دبلومـا "Diploma" وليس دبلـون "Diplun"

دبلوماسي أي ذو اختصاص في علم وفن الدبلوماسية . وما يزال هناك قسم آخر من الناس يستخدم هذا الاصطلاح ليدل به على الموهبة والنباهة . اما اسوء استعمال لمصطلح الدبلوماسية فهو الاستعمال الذي أشار اليه البعض فقصد به الدهاء .

ولا يخفى ان المتخصصين في الزمن الحديث يستخدمون المصطلح « دبلوماسية » ليشير الى انها «عملية ادارة وتنظيم العلاقات الدولية عن طريق المفاوضة ، وهي طريقة تسوية وتنظيم هذه العلاقات بوساطة السفراء والمبعوثين، كما انها المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسي او قل انها فنه .»[٢]

تحديد موضوع الدبلوماسية :

يشتمل موضوع الدبلوماسية على دراسة المبادىء العامة والاساليب والاصول التي تتعلق بتمثيل الدول والعلاقات المتبادلة بينها . والمسؤولون عن هذا التمثيل هم عادة رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية والممثلون الدبلوماسيون . ومع ان الذين يقومون بالتمثيل فعلا هم المبعوثون الدبلوماسيون الا ان لكل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية دوره في التوجيه حسب أهمية مركزه .

رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية :

يطلق على أعلى شخصية سياسية في الدولة اسم رئيس الدولة . فرئيس الجمهورية لاية دولة مثلا هو رئيس الدولة . وفي الملكيات القديمة والحديثة يعتبر الملك الرئيس الأعلى للدولة . ولقد كان رؤساء الدول من الملوك قديما يهيمنون على الشؤون الخارجية لدولهم . وكانت المصالح الخارجية تقضى على أساس الزمالة والمجاملة والمصاهرة بينهم والى غير ذلك من الاعتبارات الشخصية . وعلى الرغم من ان رئيس الدولة لا يزال يتمتع ببعض الصلاحيات ككونه المتحدث باسم الدولة في الخارج وارساله وقبوله المبعوثين الدبلوماسيين وابرامه

---

(٢) معجم اوكسفورد .

وتصديقه المعاهدات واعلانه الحرب والسلم والهدنة ، الا ان كثيرا من هذه الامور أصبحت شكلية أكثر منها فعلية في الزمن الحاضر • ذلك ان عددا كبيرا من دساتير الدول قد اخضعت هذه الصلاحيات لشروط اخرى ــ اللهم الا تلك الدول التي تعيش في ظل النظام الملكي المطلق الذي لايخضع لتقييد• فهناك من الدول من تشترط دساتيرها على رئيس الدولة حصوله على موافقة البرلمان عند قيامه باعلان الحرب أو ابرام المعاهدات •

وبالنسبة لموضوعنا ، فان لرئيس الدولة امتيازات وحصانات حين يكون خارج دولته • ويتفق اغلب الكتاب على ان الامتيازات التي يتمتع بها رؤساء الدول تقوم على أساس الاحترام المتبادل بين الدول وهو مبدأ أساس في القانون الدبلوماسي • فمن جملة هذه الامتيازات ، مثلا ، انه لايجوز اعتقالهم او محاكمتهم جنائيا من قبل دولة اخرى • وقد جرت العادة على شمول جميع رؤساء الدول بهذه الامتيازات والحصانات بغض النظر عن قوة الدولة و كمال ونقصان سيادتها ، وحتى اذا كان رئيس الدولة رئيسا لدولة محمية من قبل دولة اخرى •

وعلى الرغم من ان رئيس الدولة هو الرئيس الاعلى لها ، الا انه قلما يتدخل في ادارة الشؤون الخارجية هذا عدا الدول ذات النظام الدكتاتوري• ومعنى هذا ان ادارة الشؤون الخارجية للدولة تتم فعلا عن طريق رئيس الحكومة ووزير الخارجية • والواقع ان رئيس الحكومة هو المسؤول نظريا وعمليا عن السياسة الخارجية والاشراف عليها • ولكن هذا الاشراف تختلف درجته بحسب شخصية رئيس الحكومة • فثمة رئيس حكومة يرسم الخطوط الاساسية لوزير الخارجية ويترك له التفصيل • وثمة رئيس يعهد المسؤولية أساسا وتفصيلا ، بناء على ثقته ، الى وزير الخارجية على الرغم من انه السلطة العليا في الشؤون الخارجية • ولكن رئيس الدولة في جميع الاحوال قد يمثل بلاده في المسائل الخارجية المهمة • وتكون تصريحاته وآراؤه ذات

صفة تمثيلية كوزير خارجية الدولة . وطالما ان وزير الخارجية هو رئيس الدبلوماسيين ، وان رئيس الحكومة هو الرئيس المباشر لوزير الخارجيه ، يصبح رئيس الحكومة بالنسبة لما يقتضيه المنطق متمتعا بنفس الحصانات التي يتمتع بها الدبلوماسيون .

ووزير خارجية الدولة ـ أية دولة ـ بالاضافة لما ذكر ، هو رئيس البعثات الدبلوماسية في الخارج . فهو يصدر التوجيهات والتعليمات الى ممثلي دولته في الخارج ويتلقى منهم الاخبار والتقارير بمختلف انواعها وهو بدوره يوحدها وينقلها الى الحكومة . وفي المسائل السياسية الهامة يعرض وزير الخارجية آراءه على مجلس الوزراء بغية تقرير الحكومة السياسة التي تود اتباعها . كما ان وزير الخارجية يتولى اختيار ممثلي دولته في الخارج ويحضر وثائق تعيينهم ويوقع عليها بعد أخذ موافقة رئيس الحكومة ومصادقة رئيس الدولة الاصولية . وليس هذا فقط ، فان وزير الخارجية يتصل بممثلي الدول الاجنبية في عاصمة بلاده لغرض تبادل المعلومات والتفاوض معهم في الشؤون التي تهم الطرفين والعمل على ايجاد علاقات حسنة معهم .

***

الفصل الثاني

نظرية التمثيل الدبلوماسي

النظرية الدبلوماسية في العصور القديمة : اتمثيل الموقت

الاقدمون الاوائل (البابليون والمصريون والصينيون والهنود) والنظرية الدبلوماسية

يرى بعض الكتاب ان تاريخ الدبلوماسية يرجع الى أقدم العصور • فحتى أقدم المجتمعات البدائية[1] كانت تقيم العلاقات وتوفد عنها الممثلين لاجراء المفاوضات في بعض المناسبات • وعلى الرغم من ان الحروب بين الشعوب القديمة كانت تعتبر من الامور الطبيعية الا انه كان يتخلل تلك الحروب فترات معينة من التوقف والفتور يتقابل فيها ممثلوها للمساومة في شروط فض المنازعات او انهاء الحرب او تكوين نوع من التحالف بين فريقين ضد الفريق الآخر ، او لمجرد تباهي بعضها امام البعض الآخر بقوتها وبأسها •

وعلى ضوء هذه النظرة فانه بالامكان القول ان اقدم الشعوب كانت تمارس شبه مفاوضات دبلوماسية يقوم بها ممثلون يمكن ان يسموا الى درجة ما ، بالدبلوماسيين[2] •

وحين اثبت الانسان تقدما في الحياة وظهرت الحضارات القديمة العريقة

---

(١) راجع في هذا الصدد
Ragnar Numelin, The Beginnings of Diplomacy.

(٢) أنظر Palmer & Perkins في كتابهما المعنون :
International Relations ص (١٧٠) •

في وادي الرافدين والنيل والهند والصين ، كان من جملة ما عنيت به هـذه الحضارات اهتمامها بتنظيم علاقاتها الخارجية عن طريق تبادل السفراء . ومما يؤيد ذلك سجلات ومخطوطات كل من بابل ومصر والهند والصين القديمة الحافلة باحترام السفراء من البلدان الاخرى وتقديسها لاعمالهم . فالمتتبع لتاريخ هذه الشعوب التي اوجدت هذه الحضارات العريقة يجد ان عقد المعاهدات والمحالفات كانت من الامور المألوفة . وان هذه المعاهدات كانت تعقد لعدد من المناسبات التي من أهمها معاهدات انهاء الحرب والصداقة بينها عن طريق ملوكها ومعاهدات الجوار وغير ذلك . وكانوا يعنون في انتخاب السفراء الذين يعهد اليهم تمثيل بلادهم في إجراء مفاوضات من الافراد الذين لهم مكانة عالية بين قومهم ولهم من القابلية والذكاء والامانة والسمعة مايؤهلهم لتقلد هذا المنصب المهم جدا . فتشير سجلات وقوانين الهند القديمة مثلا ان واجب الملوك تعيين السفراء من بين الرجال الذين يتمتعون بالمكانة الطيبة والشرف والقدرة العالية لتمثيل بلادهم على أحسن صورة[٣] . ومن بين التفصيلات التي تجعل من السفير أن يكون ذا قدرة وقابلية عالية هي ان يفهم همسات متحدثيه واشاراتهم وتقاطيع وجوههم[٤] . بينما نجد ان المصريين والبابليين لم يغفلوا حين كانوا يعقدون المعاهدات الخاصة بالتحالف أو الصداقة حتى عن التطرق الى قواعد قبول وتسليم اللاجئين السياسيين .

وهكذا نجد كيف ان للاقدمين الاوائل خدمات تذكر في حقل الدبلوماسية .

اليونانيون ونظرية التمثيل الدبلوماسي :

يرى قسم من الكتاب ان الدبلوماسية المنظمة بدأت مع نشوء الدولة

---

(٣) للاطلاع على التفاصيل انظر كتاب الاستاذ Max Miller المعنون "Laws of Manu" تحت بحث كتب من الشرق .

(٤) المصدر السابق ، (ص ٦٣ ــ ٦٨) .

المدنية في اليونان[٥] • والواقع ان نظام الدولة المدَنية هو حدث جديد لم تمارسه الاقوام التى سبقت اليونان • فقد أوجد نظام الدولة المدنية هذا المئات من المدن المتجاورة ذات المصالح المشتركة التي كان عليها ان تبادل المندوبين بينها لتأمين هذه المصالح • وعلى هذا الاساس ايضا دعت الضرورة الى ايجاد قواعد عامة تنظم العلاقات الدبلوماسية بينها • ولما كانت حياة كل من هـذه المدن تتوقف الى حد كبير على مدى تعاونها مع غيرها في المجالات الحيوية كان طبيعيا ان تبعث الى جاراتها من مواطنيها الممتازين الذين يستطيعون ان يمثلوها خير تمثيل • فلا غرابة ان نجد ان اليونانيين يشترطون في سفرائهم ان يكونوا ممن يحسنون فن الكلام والخطابة والدهاء والذكاء •

والنتيجة الطبيعية الاخرى لنظام الدولة المـدنية الاغريقية ، المتميزة بصغرها وكثرة عددها وقرابتها وتجاورها ، ان سعت هذه المدن على ايجاد نظام وقواعد عامة للتمثيل والتفاوض الدبلوماسي تسري على جميعها[٦] • ومن هذه القواعد حرمة المبعوثين الدبلوماسيين • فقد كانت مخالفة هذه الحرمة شيئا تنبذه تقاليد حسن الجوار • أما تعيين السفراء لاجراء المفاوضات فكان مرهونا بيد رئيس الدولة • وكان كل سفير يتزود بالتعليمات الشفهية والتحريرية كي يسترشد بها أثناء القيام بمهمته• ولم ينس اليونانيون ، شأنهم شأن الاقوام التي سبقتهم ، ان يضعوا قواعد لقبـــول وتسليم اللاجئين السياسيين • ولما لم تكن هنالك سفارات دائمة كما هو في الوقت الحاضر[٧]،

---

(٥) أنظر Palmer & Perkins المصدر الذي ورد ذكـره سـابقا (ص ١٧١) •

(٦) للحصول على التفاصيل راجع Coleman Philipson, International law & Customs of Ancient Greece & Rome.

مما لا شك فيه ان بعض هذه القواعد كان قد اقتبسها اليونان من الاقوام التي سبقتهم •

(٧) يقـول الاستاذ ستيورات Stuart ان العدد الهائل لدول اليونان المدنية لم يكن ليسمح مطلقا باقامة سفارات دائمة بين هذه المدن • وعليه فقد كانت المدن اليونانية ترسل سـفراء وقتيين ليمثلوهـا لدى قريناتها في المسائل المختلفة • انظر كتابه American Diplomatic & Consular Practice. (ص ١١٥) •

كانت المقابر والكنائس هي التي تقوم مقام السفارات الدائمية في ايواء هؤلاء اللاجئين[٨] .

ولم يقتصر اليونان في تأكيدهم على اجراء المفاوضات الدبلوماسية الفردية في توجيه العلاقات بينهم قبل اللجوء الى الحرب فحسب ، وانما ابتدعوا طريقة عقد المؤتمرات الاقليمية التي كان يطلق عليها المؤتمرات «الامفكيونية» . والغاية الأساسية من ذلك ، هي التوصل الى مبادىء عامة جديدة تحفظ المصالح المشتركة وتلزم الاعضاء تطبيقها كما تفرض على مخالفيها[٩] .

من كل ما تقدم يتضح ان اسهام اليونان في تطور النظرية الدبلوماسية تناول أكثر من جانب واحد وعلى الاخص فكرة التفاوض وعقد المؤتمرات الاقليمية .

أثر الرومان في النظرية الدبلوماسية :

لقد قلنا ان اليونانيين اسهموا في نشر فكرة التفاوض الدبلوماسي بنوعيه الفردي والجماعي (المؤتمرات) . واذا كان هذا التراث قد انتقل مع ما انتقل من امور اخر من الاغريق الى الرومان ، الا انه لم يستفد منه ولم يغذ . ذلك ان طبيعة الرومان لم تكن ذات استعداد لفن « التفاوض » . على العكس ، فقد كان من اولى اتجاهات الامبراطورية الرومانية السيطرة ، تلك السيطرة التي أستمرت قرونا عديدة على الشعوب الاخرى ، سيطرة كانت تقوم على الاسس العسكرية الخشنة الخالية من الاساليب الدبلوماسية[١٠] . « واحسن ما ابتدعوه هو مبدأ سحق خصمهم العنيد والصفح عمن يخضع لهم »[١١] .

---

(٨) المصدر السابق ذاته (ص ١١٦) .
(٩) أنظر كتاب الدبلوماسية لمؤلفه السر هارولد نيكلسون ، تعريب الزقزوقي (ص ٦٤) .
(١٠) المصدر السابق ذاته ، (ص ٥٠) .
(١١) المصدر السابق ، (ص ٥١) .

واذ استخدم الرومان الدبلوماسية في أواخر عهد امبراطوريتهم ، فانما استخدموها بطريقـــة غير ما جاء به الاغريق ، ولغرض نشـر نفوذهم ، وسلطانهم[١٢] ، فكانوا يستخدمون الدبلوماسية لاثارة المنافسة بين جيرانهم لغرض اضعافهم جميعا وسهولة التغلب عليهم بالنهاية • واستخدموها لشراء صداقة الشعوب بالدهاء والمال لغاياتهم الخاصة • ومن هنا تطلبوا من مبعوثيهم أن يكونوا دهاة ، قويي الملاحظة ، وذلك للكشف عن نقاط ضعف الشعوب التي يمثلون بلادهم فيها لكم تستخدم تلك النقاط بالذات كوسائل لخلـق المنافسة بينهم •

ولكن كل هذا خدم امبراطورية روما أيام قوتها فقط • فحينما دب الضعف بين ظهرانيها ، عملت تلك الاساليب بذاتها على احلال « الانقسام محل الوحدة والمكر محل الحكمة ، والدهاء محل المبادىء الخلقية »•[١٣]

ويهمنا ان نذكر هنا ان هذه الطرق اكسبت الدبلوماسية سمعة سيئة واوصلتها الى مستوى غير عال • ولم يكن هذا فحسب ، فقد انتقلت هـذه الطرق الى الدويلات التي نشأت فيما بعد • ولم يقتصر ذلك على دويلات ايطاليا فقط ، بل انتقلت الى أقسام أوربا الاخرى ايضا في القرون التالية •

« ولسنا في حاجة الى القول بان مستوى الدبلوماسية الاوربية حين اثبتت وجودها لاول مرة كمهنة متميزة ، لم يكن مستوى عاليا ، فالدبلوماسيون في القرنين السادس عشر والسابع عشر كثيرا ما كانوا سببا في الريبة التي عاناها خلما من خلفوهم في المهنة ، فقد رشا الدبلوماسيون في هذين القرنين رجال البلاط ، ودبروا المؤامرات ، ومولوها ، وشجعوا الصراع الحزبي ،

---

(١٢) ومن مظاهر تباهي روما حين كانت في عز مجدها انها أخذت تترفع على جيرانها من الدول • ومن مظاهر هذا الترفع انها كانت تفضل قدوم السفراء اليها دون الحاجة الى ارسال سفرائها انظر Stuart المصدر الذي ورد ذكره (ص ١١٦) •

(١٣) نيكلسون ، (ص ٦٥) •

وتدخلوا في الشؤون الداخلية للبلاد التي اعتمدوا فيها ، بطرق هدامة الى درجة قصوى . لقد كذبوا وتجسسوا وسرقوا »[١٤] .

واذ فشل الرومان في تطوير النظرية الدبلوماسية ، فانهم لم يكونوا كذلك في النواحي الاخرى . واهم ناحية خدم فيها الرومان هي في نطاق القانون الدولى . فعن طريق دراستنا لانواع القوانين الرومانية : كالقانون المدني "Jus civile" الذي كان يطبق على الرومان فقط ، وقانون الشعوب "Jus Gentium" الذي كان يطبق على الاجانب والرومان ، والقانون الطبيعي "Jus Naturale" الذي كان يشمل جميع افراد الجنس البشري، نستدل على ان الرومان عنوا عناية واسعة في المجال القانوني الذي يذهب في توضيح وتحديد العلاقات لا على الصعيد المحلي فحسب بل على الصعيد العالمي أيضا . ان قانون الشعوب في الواقع ما هو الا بداية لفكرة القانون الدولي . وما القانون الطبيعي الذي أكد عليه الرومان ، الا دليل على اعتقادهم بوجود مبدأ عام يربط جميع افراد الجنس البشري . ومن هنا نشأت فكرة تفسير المعاهدات والقوانين والاتفاقيات على أساس روحيتها : أي باستخدام العقل والاستناد الى العدالة المستوحاة من القانون الطبيعي . وليس على اساس التمسك الحرفي . وخلاصة القول فان مساهمة الرومان كانت تتركز في نطاق القانون أكثر منه في نطاق النظرية الدبلوماسية .

النظرية الدبلوماسية في العصور الوسطى : استمرار التمثيل الموقت الدبلوماسية الاوربية :

امتازت العصور الاوربية الوسطى عن سابقتها العصور القديمة بانها عصور تدهور وتأخر . ولا شك ان نظام الحكم الاقطاعي الاوربي قد لعب الدور الاكبر في هذا التدهور والتأخر في العصور الوسطى . ومن البديهي ان نظاما كنظام الاقطاع يستند على الحروب والانعزالية والجهل لا يكون أي مكان فيه لتبادل الممثلين وعقد المعاهدات واجراء المفاوضات . والحقيقة

---

(١٤) نيكلسون أيضا (ص ٦٥) .

فان العصور الوسطى لم تأت بشيء جديد في النظرية الدبلوماسية • بل على العكس فانها أرجعتها الى عهد بدائيتها[١٥] واستخدمتها في نطاقها الضيق وفي فترات قليلة لانهاء الحرب السجال بين رجال الاقطاع وبين الملوك من جهة وبين طلب مقر البابوية المستمر لاخضاع الملوك ورجال الاقطاع تحت زعامتها، على الاخص في الفترة الاخيرة من هذه العصور •

ففي الوقت الذي كانت حرمة السفراء المتفاوضين مقدسة في العصور التي سبقت ، نجد ان هذه الحرمة قد انتهكت من قبل حكام اقطاع وملوك أوربا في العصور الوسطى في مناسبات كثيرة • وفي الوقت الذي كان الاقدمون يعتبرون خرق العهود والاتفاقات عملا مخالفا للتعاليم المقدسة ، فان العصور الوسطى ، على ما امتازت به من تغييرات وانفصالات لحكام الاقطاع عن الملوك وسلطة الكنيسة ،لم تستطع من المحافظة على هذه العهود • لذا فبالامكان القول ان الدبلوماسية في أوربا خلال العصور الوسطى كانت تستخدم لغاياتمصلحية وتهديدية ، تسبق شن الغزوات ، وجل هدفها تحقيق النصر •

الدبلوماسية العربية الاسلامية :

المفهوم العربي الاسلامي للدبلوماسية : في الوقت الذي كان الفكر السياسي يسير سيرا متعثرا في أوربا ابان القرون الوسطى ، كان هذا الفكر في الشرق العربي يتحدد في معالمه ويتبلور في مفاهيمه[١٦] •

والواقع فان الدبلوماسية التي وصلت في أساليبها وفنونها وأغراضها

(١٥) فبعد ان كان السفراء المثلين الرسميين لدولهم في عهد اليونان والرومان اصبحوا في العصور الوسطى يمثلون امراء الاقطاع بصورة شخصية • أنظر Fenwick في كتابه ''International Law'' (ص٤٥٩) •

(١٦) لا تزال حقيقة التراث العربي الاسلامي عامة ، والتراث الدبلوماسي خاصة للاسف ، مجهولة عند الكثير من الكتاب الغربيين الى عصرنا الحاضر • راجع ما يقوله بعض هؤلاء الكتاب بشأن هذا التراث في مقدمة البحث المعنون : حقيقة التراث السياسي العربي الاسلامي : الجانب الدبلوماسي ، المقدم من قبل المؤلف الى مؤتمر الادباء العرب الخامس (١٥ ـ ٢١ شباط ١٩٦٥) المنعقد ببغداد •

المتنوعة اوجها في العصور العباسية كان العرب قد مارسوها قبل تلك العصور ومنذ عصر الجاهلية بالذات ٠

ذلك ان طبيعة العرب في حب الاسفار ، وما أحاط بهم من ظروف اجتماعية واقتصادية وجغرافية كان قد دفعهم الى ممارسة التجارة والى الاجتماعات في الاسواق والاندية لشهود المواسم الثقافية والدينية ٠ فكان على أثر ذلك ان قامت العلاقات والارتباطات بين بعضهم البعض أولا ، ثم امتدت هذه العلاقات والارتباطات تدريجيا مع الاقوام والشعوب الاخرى ، مبتدئة بتلك المجاورة لهم ٠ ولعل من بين أسباب تكوين العلاقات مع الغير ، وقوع بلادهم في مركز استراتيجي وعلى الطرق الرئيسية بالذات الامر الذي دفعهم الى الاتصال بالغير والى اقامة العلاقات الدبلوماسية ٠

ومع أن أغلب المصادر في مآثر العرب الدبلوماسية قد اصابها التلف او الضياع او البعثرة الا أن ما هو متوفر على الرغم من قلته وتبعثره هنا وهناك ، يشير الى عناية العرب الاقدمين بتأليف السفارات الى الاقاليم المجاورة والى اهتمامهم باختيار من هم أهل للرسالة والسفارة ٠ وكانوا يلتمسون في رسلهم وسفرائهم المعرفة والخلق وسرعة البديهة والذكاء والصبر ٠ ومما يؤيد هذا الاهتمام ما رواه لنا الواقدي في توصية لاحد الرسل تقول : « احفظ شيئا ، انتهز الفرصة ، فانها خلسة ، وبت عند رأس الامر لا ذنبه ٠ وأياك وشفيعا مهينا فانه اضعف وسيلة ، واياك والعجز فانه اوطأ مركب ٠ وعليك بالصبر فانه سبب الظفر ٠ ولا تخض الغمر حتى تعرف القدر ٠٠٠٠ »(١٧)
ومن الامثلة على السفارات في عصر الجاهلية سفارة عبدالمطلب بن هاشم الى ابرهة للمفاوضة على رد ما أخذ من ابل كان قد استولى عليها جيش الحبشة (١٨) ٠

---

(١٧) أنظر « رسل الملوك ومن يصلح للرسالة أو السفارة » لابن الفراء ٠ تحقيق الدكتور صلاح الدين المنجد ، ص (٢٨) ٠

(١٨) أنظر « على هامش السيرة » للدكتور طه حسين ، جزء ١ ، ص (١٤٢) ٠

واذا كانت الدبلوماسية العربية القديمة قد اقتصرت في الاغلب على مفاهيم تجارية وودية في عصر الجاهلية ، فانها مرت بتطورات جذرية بظهور التعاليم الاسلامية • فكان اول ما عمله الاسلام ان وحد العرب في دولة عربية اسلامية • وقد سبب هذا التحول في حياة العرب السياسية الى ان تنتظم الدبلوماسية في قواعد والى ان تدخل ميدان العلاقات الدولية السياسية وبذلك اصبحت وسيلة فعالة من وسائل تنفيذ السياسة الخارجية للدولة العربية الاسلامية التي وطد دعائمها واركانها الرسول المؤسس محمد (ص) •

فالذي يسبر غور الدبلوماسية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين يجد ان الدبلوماسية آنذاك قد خرجت عن الحدود التي رسمت لها في عصر الجاهلية • وفي الحقيقة فان المفهوم التجاري للدبلوماسية الذي حدد نطاق الدبلوماسية في العصر الجاهلي قد تطور بعد ذلك الى مفهوم سياسي واجتماعي• ذلك ان الدبلوماسية في عهد النبي والخلفاء الراشدين اصبحت وسيلة فعالة لنشر تعاليم الاسلام ، واداة لتنظيم الاجتماعات والمؤتمرات وعقد المعاهدات[١٩] والمهم في الامر ان المعاهدات لم تكن لتقتصر على نشر تعاليم الدين الاسلامي والتمكين له والدفاع عنه وحسب ، وانما كانت تعقد لاغراض الهدنة وفداء الاسرى وتبادل المعرفة وتحقيق المصالح المشتركة ايضا •

ولقد اسدت الدبلوماسية للدولة الاموية خدمة كبيرة في تثبيت اركان الدولة وتعاليمها الاسلامية • ففي النطـــاق الاسلامي ، ظلت الدبلوماسية تستخدم من قبل الامويين كوسيلة للدخول في دين الله او دفع الجزية • وفي ما خلا ذلك ، فقد كانت الدبلوماسية وسيلة لتنفيذ سياسة الدولة الخارجية• فكانت هي السبيل الى دفع الحرب وعقد المحالفة • وكانت هي السبيل لتثبيت شروط الهدنة مع الامم التي تدخل معها الحرب •

وبدخول العصر العباسي مرت الدبلوماسية الاسلامية بتطورات جديدة•

---

(١٩) للرجوع الى التفاصيل انظر مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة للدكتور محمد حميد الله الحيدر آبادي ـ القاهرة، ١٩٤١ •

ولعل أهم ما يجب ان يذكر في صدد هذه التطورات هو أن الدبلوماسية في هذا العصر بلغت درجة طيبة من التقدم بحيث اصبحت تخضع لقواعد دقيقة وتنتظم في أصول واضحة[٢٠] • ولا شك ان علو شأن الدولة وازدياد ارتباطها ، والتقدم الذي حصل في عهدها كان له دخل كبير في هذا التطور وهذا ماجعلها ان تسدي فوائد جمة وتحقق اغراضا متعددة • وكان من بين السبل التي استخدمت فيها الدبلوماسية في العصر العباسي الدور الملحوظ الذي لعبته في توثيق العلاقات الثقافية والتجارية • فكانت الوفود والسفارات المنظمة تخرج من بغداد[٢١] وهي تضم أهل الفكر والصناعة والتجارة والفن حاملة العطايا المقدمة من لدن الخليفة • وكانت تنهي مهمتها بعقد معاهدة بين الدولة العباسية وبين الدولة الموفد اليها تلك الوفود والسفارات •

كما عملت الدبلوماسية في هذا العصر على جمع كلمة المسلمين أيام المحن وتوثيق الصلة بينهم للوقوف صفا واحدا أمام العدو[٢٢] • وقد برز مثل هذا الدور ايام بدأ الانحلال يدب بين ظهراني الدولة[٢٣] •

وثمة دور بارز آخر للدبلوماسية في هذا العصر هو استخدامها كوسيلة لتحقيق التوازن الدولي • ولقد استدعى تحقيق مثل هذا التوازن

---

(٢٠) كان السفراء مثلا يزودون بكتب وأوراق اعتماد تشبه كثيرا وثائق الاعتماد التي يقدمها السفراء والممثلون الآخرون الى الملوك والرؤساء في عصرنا • أنظر في هذا الصدد « رسل الملوك ومن يصلح للرسالة أو السفارة » مصدر سبق ذكره ، (ص ١٣١) •

(٢١) اصبحت بغداد في أوج عصر العباسيين المركز الذي تخرج منه وتأتي اليه الوفود والسفارات من البلدان المختلفة • ومن بين تلك البلدان بلاد الروم والصين والبلغار وبلاد الصقالبة وغيرها •

(٢٢) لعبت السفارات الدبلوماسية دورا كبيرا في جمع الشمل وخاصة في رص الصفوف أمام هجمات الصليبيين • ومن هذه السفارات السفارة التي بعث بها الناصر صلاح الدين مبعوثا الى أخيه ملك تونس تأمينا للتعاون والمساعدة المتبادلة في المهام المختلفة • انظر في هذا الصدد صبح الاعشى للقلقشندي جزء (٧) ص (٣٤١) •

(٢٣) يؤكد القلقشندي ان الدبلوماسية في أواخر ايام الدولة العباسية كانت تلعب دورا رئيسيا في توثيق العلاقات بين الخليفة في بغداد وأمراء الولايات المختلفة ، المصدر السابق الجزء (٦) ص (٥٢٦) •

قيام سفارات مستمرة بين بغداد وبيزنطة وسفارات مماثلة بين قرطبة والقسطنطينية • ذلك أن دولة الفرنجة المناوئة لبيزنطة كان قد اضطرها الامر الى تامين وتوثيق الصلات مع الدولة العباسية ، ولكن الدولة العباسية آنذاك كانت هي الاخرى تبحث في الوسائل التي تحد من قوة دولة الامويين في الاندلس التي أخفقت في القضاء عليها مما دعاها الى ان تفكر من ناحيتها في التحالف مع دولة الفرنجة المتاخمة للاندلس لكي تضعف من شوكتها والحد من توسعها • وتحقيقا لهذه الموازنة في السياسة الدولية وجدنا السفارات بين بغداد والفرنجة تعقد اواصر الصداقة في سبيل مصالحها المشتركة والتي توجت بالاخير الى تبادل السفارات بين هرون الرشيدوشارلمان [٢٤] ، لعقد تحالف يؤمن جانب دولة الفرنجة وسيطرتها على الاماكن المقدسة دون البيزنطيين وجانب العباسيين ازاء الامويين في الاندلس •

لقد برهنت الدبلوماسية في أن تلعب دورا كبيرا حتى أواخر ايام الدولة العباسية • ومما يلاحظ ايضا وبجانب ما تقدم ان الدبلوماسية في العصر العباسي كانت قد خضعت لطابع منظم لا يختلف كثيرا عما اصبح سائدا في العصر الحديث •

مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية وخصائصها :

من المهم جدا عند دراسة مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية وخصائصها ان نقف اولا وقبل كل شيء على حقيقة هي : ان الدولة العربية الاسلامية قامت على فلسفة ورسالة حضارية • وهذه ناحية مهمة تختلف فيها الدولة العربية الاسلامية عن غيرها من الدول وخاصة تلك التي عاصرتها• ذلك ان فلسفة المجتمع في المفهوم الحضاري العربي الاسلامي تقوم على خير

---

(٢٤) ارسل الامبراطور شارلمان سفارة الى الخليفة هرون الرشيد سنة ٧٩٧م ورد عليه هرون الرشيد بسفارة مماثلة عام ٨٠١م ثم عاد شارلمان فارسل سفارة ثانية عام ٨٠٢م وقابله هرون الرشيد أيضا بسفارة اسلامية ثانية عام ٨٠٧م وقد كانت السفارة الاولى وما قابلها لاجل تقوية أواصر الصداقة ، اما الثانية فكانت لغرض عقد تحالف يؤمن مصلحة الطرفين ضد مناوئيهما دولة بيزنطة ودولة الامويين في الاندلس •

وسعادة الانسان ، وان الدولة ان هي الا أداة لتحقيق هذا الخير وهذه السعادة • وهذه الفلسفة ذاتها هي التي حددت مسؤولية الدولة في الداخل واسلوب علاقاتها في الخارج • واذن فان فلسفة العلاقات الدبلوماسية التي سارت عليها الدولة العربية الاسلامية طيلة عهودها ـ ما عدا الفترة الزمنية المعينة في أواخر عهد الدولة العباسية وما بعدها حين ابتعدت الدولة عن رسالتها نتيجة لضعفها وانقسامها ـ ما هي الا ركن أساس من أركان الفلسفة العربية الاسلامية العامة •

على هذا النحو يمكن لنا ان نتفهم مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية وخصائصها ، دون الوقوع في الخطأ والارتباك الذي وقع فيه بعض الكتاب وعلى الاخص المستشرقين منهم في زمننا المعاصر •

فالرسالة الحضارية العربية الاسلامية الانسانية لما لها من الفاعلية والغنى الفكري هي التي فتحت أمام الدولة العربية الاسلامية باب الاتصال مع غيرها من الدول ، وهي التي حملتها رسالة نشر المبادىء الانسانية • وهذه المبادىء الانسانية بعينها هي التي فتحت أمام الدولة طريق الايمان بفكرة الاخذ والعطاء مع الشعوب الاخرى وهي بعينها التي جعلت سياسة الدولة ، بناءً على خلوها من التعصب والانعزال ، ان تكون سياسة مرنة في اقامة العلاقات مع غيرها • وهذه ناحية مهمة تمثل لنا خاصية اساسية لم يقف على كنهها بعض الكتاب في الشؤون الدبلوماسية وعلى الاخص المستشرقين الذين لم يروا في الدبلوماسية العربية الاسلامية غير الحرب وغير دار الحرب ، مما دعاهم أن يقيموا حاجزا منيعا بين دار الحرب ودار الاسلام وهو ما ينافي حقيقة أهداف الدبلوماسية العربية الاسلامية أصلا • ذلك أن قيام فلسفة الدولة على نشر القيم الحضارية والانسانية ، كان قد فرض عليها سبيل التعاون مع الدولة التي تعمل على نشر هذه القيم حتى ولو كانت تلك الدول غير اسلامية • ومثل هذا السبيل ، بعبارة اخرى ، يجعل من الدبلوماسية العربية الاسلامية ان تكون أساسا قائمة على فلسفة العلاقات السلمية • والدليل على ذلك ما يؤيده لنا التاريخ في عقد المعاهدات والاتفاقيات والوفاء بها مع

العالم غير الاسلامي • اما الحرب ، فهي في المفهوم العربي الاسلامي تكون شرعية في أحوال معينة : مثل حالة دفع الظلم وحالة القضاء على الفتنه وحالة الدفاع عن النفس وأخيرا وليس آخرا حالة حماية القيم الانسانية والحضارية التي تضمها التعاليم الاسلامية من أي متصد لها •

ومما تقدم نفهم ان الدبلوماسية العربية بعد ان مرت بفترة من السمو والتطور أصبح لها نظام تهتدي به في اقامة العلاقات مع الغير • وهذه هي ناحية مهمة لا يمكن اغفالها • ومن يقرأ تأريخ هذه العلاقات بامعان يجد ان الاجتهاد والممارسة الطويلة قد خلقت نظاما متقدما في أصول الدبلوماسية وقواعدها • من ذلك ، الاصول في اختيار السفراء ، والاصول في ارسال البعثات الدبلوماسية ، والاصول في التشريعات والاستقبالات ، والاصول في الامان والحصانات والاعفاء للدبلوماسيين من الرسوم والكمارك • ولا يبالغ المرء اذا قال ان الكثير من هذه الاصول قد أقبست منها اوربا ، ولما تزل هذه من الاصول المتبعة في وقتنا الحاضر •

ففي اختيار السفراء مثلا كان هناك شروط لمن يصلح للسفارة • ومن بين هذه الشروط او الصفات المطلوب توفرها في السفير ما كان يتصل بالثقافة وسعة الاطلاع ورجاحة العقل وحسن التصرف[٢٥] والفطنة ومنها ما كان يتعلق بحسن الهندام والقيافة • فقد كان لابد للسفير الذي يـروم النجاح في عمله كممثل لبلاده ان يكون عالما بتراثه وشريعته عارفا بتاريخ

---

(٢٥) يذكر لنا ابن الفراء على لسان رسول المعتصم (آبان المثول أمام احد ملوك الروم) قوله : « ان للخلفاء خدما يتصرفون في انحاء الخدم لكل طائفة مذهب يجتبون له ويحتملون عليه ولا يكلفون سواه ، ولا يراد منهم غيره • فمنهم من يعد للفتوح فهو يلبس السلاح ويقود الجيـوش ومنهم من يعد للقضاء فهو يلبس المبردات والدنيات • ومنهم مثلي من يصلح ان توفده الخلفاء للملوك ويتحمل رسائلهم الى مثلك من اهل الجلالة والقدر والسناء والذكر • فلولا ثقتهم بي وعلمهـم بمناصحتي وصدقي فيما أورد وأودي صادرا وواردا ، لما رأوني اهلا للتوجيه فيما توجهه فيه اليك وقليل لمثلي هذا الرزق مع هذا التحمل ومع هذا المحل من الخلافة وهي من الجلالة على ما هي • » انظر ابن الفـــراء ، مصدر سبق ذكره ، ص (٣٢ ــ ٣٣) •

بلاده وفلسفة امته . وكان يفضل في السفير ان يكون ممن يتوفر فيه « تمام القد وعبالة الجسم ، حتى لا يكون قميئاً ولا ضئيلا ... »[٢٦] ، « يملأ العيون المتشوقة اليه فلا تقتحمه ، ويشرف على تلك الخلق المتصدية له فلا تستصغره »[٢٧] . ومن هنا نفهم ان مقياس اختيار السفراء كان يقوم على اهليتهم وكفايتهم لتولي المهام الدبلوماسية . ومن هنا نفهم ايضا انه لم يكن هنا فرق او تمييز في الاختيار بسبب الاعتقاد او الدين . وبهذه الصورة شغل منصب السفارة شخصيات لامعة من موظفيها ومفكريها وادبائها وعقلائها ممن اشتهروا بسعة الاطلاع والمركز الاجتماعي المرموق .

ومما يجدر ذكره ايضا ان البعثات الدبلوماسية العربية الاسلامية كان يتحدد عددها تبعا لاهميتها ومنزلة رئيسها[٢٨] . وكان استقبال الممثل الدبلوماسي وحاشيته يخضع لاعراف وقواعد تليق بمكانة دولته . ومن ذلك مثلا ارسال وفد استقبال الى الحدود لاصطحاب السفير ومرافقته الى العاصمة. ثم يعقب ذلك ايواء السفير وحاشيته في قصر للاستراحة لفترة معينة أيضا ، وقبل ان يحظى بمقابلة الخليفة . اما سفراء الدولة العربية الاسلامية فكانوا يزودون عادة بخطابات اعتماد ينشئها موظفون متخصصون في ديوان خاص كان يطلق عليه ديوان الرسائل . اما المخاطبات فكانت تخضع لاصول ايضا . من ذلك مثلا ابتداء الرسالة بتقليد « من ... والى ... » مع ذكر الالقاب . اما الخطابات المتبادلة بين رؤساء المسلمين فكانت تتوجها عبارة « بسم الله الرحمن الرحيم » ويعقب ذلك عادة عبارة « اما بعد ... » وتختم الرسالة عادة بعبارة الشكر والثناء اللائق بالمقـــام . ومن الطريف ان المخاطبات

---

(٢٦) أنظر ابن الفراء ، (ص ٢٠) .

(٢٧) من اقوال الخليفة عمر بن الخطاب ، اقتبست من قبل ابـــن الفراء ، المصدر السابق (ص ٣٠) .

(٢٨) نذكر على سبيل المثال ان بعثة (سفارة) قتيبة بن مسلم الى بلاط أمبراطور الصين سنة ٩٦ هـ كانت قد بلغت ١٣ شخصا . وان عدد اعضاء السفارة كان قد ارتفع فيما بعد حتى زاد في العهد العباسي على الـ ١٥٠ عضوا . أنظر في هذا الصدد ابن الجوزي ، المنتظم ، الجزء ٨ (ص ٦٤) .

الدبلوماسية كانت تكتب على ورق من نوع معين وبحبر خاص .

وما يجب أن لا يخفى بجانب كل ما تقـدم ان أوراق الاعتماد كانت تقدم في حفل للاستقبال ، ويقرأ السفير اعتماده من قبل الخليفة ، والمهمة التي ارسل من أجلها والرغبة في التعاون امام رئيس الدولة المرسل اليها باللغة العربية ، ويعمـل المترجمون على ترجمتها الى لغة البلد المرسل اليه [٢٩] . ثم يعقب ذلك الرد على خطاب الاعتماد . وبانتهاء حفـل الاستقبال يأتي دور المفاوضات التي كان يعقبها عادة عقد الاتفاقات والمعاهدات.

وتحتل مسألة حرمة السفراء وحصاناتهم مكانة عالية عند ضيافتهم للديار العربية الاسلامية . من ذلك مثلا التأكيد على سلامة السفير وأمنه وحريته وأمواله . فيذكر لنا ابو يوسف في كتابه « الخراج » ان السفراء ، حفاظا على مقامهم وامنهم ، كانوا يصدقون فيما يصرحون . فهو يقـول : « ان الولاة اذا مالقوا رسولا يسألونه عن اسمه ، فان قال انا رسول الملك بعثني الى ملك العرب ، وهذا كتاب معي ، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق وهدية له ، فانه يصدق ولا سبيل عليه ولا يتعرض له ولا لمـا معه من المتاع والسلاح والرقيق والمال » [٣٠] . ومن يطلع على كتب سير الخلفاء والولاة يجد كيف ان منح الحصانة الدبلوماسية للسفراء بسبب طبيعة أعمالهم واداء واجباتهم على الوجه المطلوب كانت قد أقرت من قبل الجميع . فيؤكد لنا الشيباني في كتاب « السير الكبير » ان السفير لا يمكن ان يعمل من دون احترام وضمان وحصانة له . وذلك لان عمله لا يمكن له ان ينجزه من دون مثل هذه الحصانة [٣١]. فهو يقول ويشاركه في ذلك

---

(٢٩) يذكر البعض من الكتاب العرب والمسلمين من أمثال القلقشندي في كتابه « صبح الاعشى » ان السفراء كانوا يحملون احيانا ترجمة لاوراق الاعتماد بلغة البلد المستقبل .

(٣٠) انظر كتاب « الخراج » لابي يوسف (ص ١٨٨ ـ ١٨٩) .

(٣١) انظر الامام محمد بن الحسن الشيباني في كتـابه « شرح الرضي على السير الكبير » جزء ٤ (ص ٦٦ ـ ٦٧) ، كذلك ابو يوسف في كتابه « الخراج » مصدر سبق ذكره (ص ٢٢٣) .

جمهور آخر من الفقهاء المسلمين بان الحصانة لا تنتهك حتى ولو ارتكب السفير جريمة ... [٣٢] .

واذا كانت الحرمة الشخصية والاعفـاء من القضـاء الجنائي قـد اقرتا من قبل الدولة العربية الاسلامية فانها كذلك قد أعفت الدبلوماسيين من الرسوم الكمركية . والواقع أن الحرية المعطاة الى الدبلوماسيين في ادخال واخراج الامتعة من دون رسم كانت واسعة بحيث شجعت البعض من سفراء الدول الاجنبية ، كبيزنطة مثلا ، ممارسة التجارة[٣٣] . ويذكر لنا بعض الثقاة ان السفراء كان يسمح لهم باخراج كل ما يشاؤون ما عدا ما يتعارض مع أمن الدولة كاخراج الاسلحة مثلا .

آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية :

ذكرنا فيما تقدم مفهوم وخصائص واهداف الدبلوماسية العربيـة الاسلامية . والسؤال الذي يمكن أن يثار هنا هو ما هي آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية ؟ واي جواب على مثل هذا السؤال يجب ان لا يغفل عن ذكر ما عرفه ومارسه العرب والمسلمون من أصول ونظم وقواعد والتي يتفق اغلبها مع ما هو معمول به من قبل اغلب دول العالم اليوم وخاصة الدول الغربية[٣٤] .

ويأتي في مقدمة الاصول التي اتبعها العرب والمسلمون صفة التمثيل التي كانت تمنح الى الرسل والسفراء . والواقع ان السفراء خاصة كانوا يمثلون رئيس الدولة في الاحتفالات والتعازي وكانوا ينطقون ويفاوضـون عنه ويبرمون العقود والاتفاقيات والمعاهدات . ومن هنا نجد ان صفة التمثيل كان قد ادركها ومارسها العرب في العصور المتوسطة من قبل ان تمارسها الدول في العصور الحديثة . الا ان الفارق بينهم وبين ما هو مطبق اليوم

(٣٢) أنظر ابو يوسف المصدر السابق (ص ٢٢٤ ــ ٢٢٥) : حيث يحدد لنا نوع الجريمة كجريمة الزنا والسرقة وما يشابههما .
(٣٣) كانت بيزنطة تسمح لسفرائها بالقيام بالتجارة .
(٣٤) أنظر صلاح الدين المنجد ، فصول في الدبلوماسية ، (ص ١١٠) .

ان التمثيل ظل عندهم تمثيلا موقتا • ومن هذا النوع في التمثيل ظهر في العصور الحديثة التمثيل الدائم الذي فرضته الحاجة الناجمة من تطور ظروف وأحوال الدول •

ان سفراء الدول العربية الاسلامية « يشبهون اليوم السفراء فوق العادة الذين يوفدون بمهمة رسمية ينتهي عملهم التمثيلي بانتهائها • »[٣٥]

وليس ما تقدم فحسب فان الدبلوماسية العربية الاسلامية لم تقتصر آثارها على نشر فكرة التمثيل وتطبيقها وانما تعدتها الى ممارسات اخرى ومن بينها تأليف جهاز دبلوماسي يرتبط في مخابراته واتصالاته بديوان الرسائل الذي كان يصدر عنه التوجيهات والكتب الى الدول الاجنبية وكان يدير شؤونه اشخاص عرفوا بكفاءتهم وقوة اسلوبهم وسحر بيانهم • وهذا بالذات ما يدعونا الى أن نعلم أن اللغة الدبلوماسية الخاصة كان يؤكد عليها في التعامل مع الدول • اضف الى دلك ان هذا الجهاز الدبلوماسي كان يتكون من السفراء الذين يمتازون بعلمهم وفضلهم ومكانتهم المرموقة في المجتمع

اما الموظفون الدبلوماسيون المرافقون في السفارات فكانوا هم الاخرون يختارون من ابرز موظفي الدولة وكانت تدفع لهم الرواتب والنفقات وكانوا يرتدون الملابس الخاصة التي تليق بالظهور امام رؤساء الدول وكبار المسؤولين[٣٦] •

وثمة ناحية مهمة اخرى تستحق الاشارة هنا وهي الاصول الخاصة بالبروتوكولات وصيغ المعاهدات والاتفاقات والتي تركت اساليبها ومضامينها قواعد لا يزال يطبق أغلبها في يومنا الحاضر • ويأتي في مقدمة هذه الآثار بما له علاقة في هذا الصدد ، وثائق الاعتماد التي كان يزود بها رئيس البعثة والتي كانت تحرر باسم رئيس الدولة • والجدير بالذكر ان الدولة العربية الاسلامية قد عملت على اعطاء الدبلوماسيين مكانة عالية وكانوا يستقبلون وفق احتفال رسمي مهيب • كذلك فان ما يستحق الاشارة ما كان يمنح

---

(٣٥) المصدر السابق ، (ص ١١٠) •
(٣٦) انظر ابن الفراء : « رسل الملوك » ـ الباب الثامن عشر •

للدبلوماسيين من جوازات (أوراق الطريق)[٣٧] معينة يذكر فيها اسم الدبلوماسي ولقبه وعمله ومهمتـه ويرجى فيهـا تسهيل مهمته وانتقالـه واستقباله •

أما بشأن المعاهدات فقد جرت العادة ان يخول المبعوث التوقيع على الاتفاقية او المعاهدة بالاحرف الاولى ، ريثما تحصل المذاكرة والمصادقة النهائية عليها من قبل الحكومة ورئيس الدولة • ولا يخفى ان مثل هذه الطريقة لا تزال متبعة في وقتنا الحاضر •

وما يجب ان يذكر عن آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية ايضـا دورها في تثبيت قواعد الحصانات الدبلوماسية • والواقع ان ما يسمى حديثا بالحصانة كان يطلق عليه العرب « بالامان » • والمقصود بذلك ان الدولة تعمل كل ما بوسعها للمحافظة على شخص السفير وزوجه وأولاده وأعوانه واتباعه [٣٨] والمهم أن نعلم ان الاهتمام بالامان يعود تأريخه الى عهد مؤسس الدولة العربية محمد (ص) وانه بعد الممارسة الطويلة اصبح عرفا وقاعدة يجب الاخذ بها من قبل المسؤولين في الدولة [٣٩] •

والاهم من كل ما تقدم احترام الدولة العربية الاسلامية لحرية عبادة الرسل والسفراء الاجانب • وهذه ميزة عاليـة من ميزات الدبلوماسية العربية الاسلامية التي يحق فيها للعرب والمسلمين ان يفخروا بمبادئهم التي تقوم على التسامح واحترام الاديان [٤٠] •

تلك هي مآثر الحضارة العربية الاسلامية في الدبلوماسية • ومنها

---

(٣٧) طبق أمر منح الجوازات الدبلوماسية الخاصة منـذ القـرن السادس الهجري •

(٣٨) بالرغم من أخذ العرب بهذا المبدأ واضطرار دول الفرنجـة بالاخذ بمبدأ المثل ، الا انه مع هـذا فان رسل العرب وسفراءهم كانـوا يتعرضون للاذى من حين لآخر • أنظر في هذا الصدد « شذرات الذهب » (ص ٣ ـ ١٣) •

(٣٩) أنظر كتاب الخراج ، مصدر سبق ذكره ، (ص ٢٢٣) •

(٤٠) أنظر المنجد ، مصدر سبق ذكره ، (ص ١٤٣) •

نفهم كيف ان لهذه الحضارة دورا كبيرا في تثبيت قواعد وأصول الدبلوماسية المعروفة لدينا اليوم والتي سنقف على دراستها في الصفحات المقبلة •

النظرية الدبلوماسية في العصور الحديثة

التمثيل الدبلوماسي الدائم : امتازت الدبلوماسية في العصور الحديثة عما سبقها من عصور بصفة التمثيل الدائم التي ظهرت نتيجة لتغير الدول وحاجاتها وأحوالها •

وأول ممارسة للتمثيل الدبلوماسي الدائم كان قد ظهر في ايطاليا في القرن الخامس عشر(٤١) • فقد نشأ في ايطاليا بعد عصر النهضة Renaissance دويلات عديدة مستقلة ومتنافسة ، سعت كل واحدة منها للحصول على السيادة للدويلات الاخرى • وحين كان هدف الجميع بناء مركز اولوي بين الآخرين ، كان وجود كل منها في عين الوقت يعتمد على التحالف مع البعض ضد البعض الآخر وذلك بغية ايجاد توازن في القوة(٤٢) • وفي هذه الغمرة من الشعور ، وتقفياً لاخبار الغير وما يسير من تطور للحوادث وجدت هذه الدول الحاجة ماسة الى اقامة تمثيل دائم لها • وأول دولة ارسلت مبعوثا دائميا الى الخارج كانت جمهورية البندقية (فينسيا) الايطالية • وهي أول دولة أيضا سعت الى وضع بعض القواعد العامة والتعليمات لسفرائها الدائميين في الخارج • وعلى الاغلب ان هذه الجمهورية توصلت الى افكارها هذه نتيجة لازدياد تجارتها ومصالحها مع الامبراطورية البيزنطية (وذلك في بداية القرن الثالث عشر) ، ومن هذه الدويلات انتشرت فكرة التمثيل الدائم الى دويلات ايطاليا الاخرى ومنها الى اوربا الغربية والوسطى • فأرسلت اسبانيا أول سفير لها الى انكلترا سنة **١٤٨٧** للميلاد • وفي عام **١٥٢٠** عقدت معاهدة بين ملك انكلترا وامبراطورية المانيا لتبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم • كما تعاقبت اسبانيا وفرنسا والبرتغال لانشاء سفارات دائمية بينها •

---

(٤١) أنظر Wilson في كتابه International Law (ص ١٦٩) •

(٤٢) دائرة معارف بريتانكا ، مجلد ٧ ، ١٩٣٨ ، (ص ٤٠٥) •

وبتوقيع معاهدة صلح ويستفالية عام ١٦٤٨ ظهرت الحاجة الى التمثيل الدبلوماسي الدائم أكثر من أي وقت مضى • ذلك ان الدول سئمت الحرب التي دامت ثلاثين سنة بينها • وسئمت معها الهجوم المفاجيء • وقد وجدت الدول ان افضل واسهل طريقة لحماية وجودها الوقوف على ما يجري في الدول الاخرى عن طريق انشاء سفارات دائمة نشطة تزودها بالمعلومات بصورة مستمرة [٤٣] •

لقد مرت تجربة التمثيل الدبلوماسي الدائم بتطورات عديدة • وجل مايمكن قوله في هذا المجال ان النظرية الدبلوماسية الحديثة اخذت منذ ظهورها في القرن الخامس عشر تتأثر تأثرا مباشرا بنظم الحكم وتبدلاته • ففي القرن السادس عشر كانت نظرية الحكم المطلق هي السائدة • وكان رئيس الدولة يعتبر الدولة ملكه • فلا غرابة أن نجد ان الطابع الغالب على التمثيل آنذاك هو ان الممثلين الدبلوماسيين كانوا يعتبرون انفسهم الممثلين الشخصيين للحكام المطلقين • ومن هنا نستطيع القول ان العلاقات بين الدول كانت تتم عن طريق اشخاص الملوك او من يتكلم باسمهم ، وانها كانت شخصية بحتة • وكان واجب سفير الملك آنذاك هو عمل كل ما يستطيع عمله لترضية رئيسه • ولذلك فالهدف كان ارضاء الحاكم المطلق وارضاء اهوائه واطماعه ، بمعزل عن تقدير مصالح اية جهة أخرى • وقد كانت ابهة الملوك وعزلتهم عن رعيتهم وحياتهم المحافظة قد اكسبت الدبلوماسيين ابهة ومحافظة ايضا • وحين اطل القرن السابع عشر حظى ذلك بانتشار أوسع نتيجة لانتشار النظام الملكي المطلق ذاته • واستمر هذا الطراز طوال القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر ايضا • واذا كان القرن السابع عشر

---

(٤٣) ان ماهو جدير ذكره هنا ان كل دولة في ذلك الحين كانت تتبع في التمثيل والمفاوضة طريقة خاصة بها • ذلك لان الاصول الدبلوماسية التي نعرفها اليوم لم تتكون الا بعد مرور زمن طويل منذ ذلك التاريخ • أنظر Wilson المصدر الذي ورد ذكره سابقا ، (ص ١٦٩) •

قد تأثر الى حد كبير بنظرية « ماكيفالى » احد دبلوماسيي ايطاليا البارزين آنذاك ـ والتي فصلت جميع القيود الخلقية عن السياسة واجازت للسياسي والدبلوماسي ان يتقمص شخصيتين : شخصيته الفردية الخاصة وشخصيته العامة التي ليس من الضروري ان تأخذ بالمباديء الخلقيـة ، والتي يجوز للدبلوماسي عن طريقها الكذب ـ فان القرن الثامن عشر وحتى القرن التاسع عشر قد ذهب الى تطبيق ذلك بدرجة اوسع . فقد ظل اسلوب الدبلوماسية يسير بمبدأ المحافظة والسرية في اجراء المفاوضات . وظل السفراء يخدمون الافكار الشخصية للملوك[٤٤] وقد ادت هذه الخطة « الى استخدام كثير من الاساليب المنحطة ! »[٤٥] فلم يكتف الدبلوماسيون حينذاك بارشاء موظفي القصر بالرشاوي الكبيرة ، بل وتشاحنوا على الاسبقية والمكانة ، وسرقـوا الوثائق الرسمية ، وسعوا بكل وسيلة في استطاعتهم لان يفوزوا بمناصرة صاحب السيادة[٤٦] . وازاء هذه الاساليب التي ظلت مستمرة لزمن طويل ، اصبح من المتعارف عليه ان يطلق عليها « الدبلوماسية السرية » بالنظر لما اكتسبه مبدأ السرية من القبول والرواج في القرون السالفة الذكر .

لقد اقترن دخول القرن العشرين بعوامل عامة وخاصة اثرت تأثيرا كبيرا على أساليب التفاوض الدولي ونظريته [٤٧] وأهم هذه العوامل نمو روح المصالح المشتركة بين الامم ، وازدياد التقدير لاهمية الرأي العـام

---

(٤٤) أنظر Palmer & Perkins المصدر الذي ورد ذكره سابقا ، (ص ١٧٢) .

(٤٥) ان صفة الكذب كانت تعتبر من المظاهر المنتشرة في الاوساط الدبلوماسية في القرون التي سبقت القرن العشرين . حتى ان الكتاب في تلك العهود أخذوا يشيرون اليها بكل صراحة . فقد صرح السر هنـري واتـن (Sir Senry Watton) ذات مرة « ان الدبلوماسي رجل شريف يوفد الى الخارج ليكذب في سبيل مصالح بلده » .

(٤٦)أنظر نيكلسون ، المصدر الذي ورد ذكره سابقا ، (ص ٦١) .

(٤٧) نيكلسون ، المصدر الذي ورد ذكره سابقا (ص ٨٤) .

وازدياد انواع المواصلات ووسائل الاتصال زيادة سريعة (٤٨) .

ان فكرة المصالح المشتركة بين الامم هي في الواقع فكرة جديدة ، وهي احدى الافكار الجديدة الاخرى التي نشأت في القرن العشرين . فبعد ان كانت الامم قبل هذا القرن تعتبر ان أساس النظرية الدبلوماسية هي الحقوق القومية المطلقة ، وان ليس هناك أي أساس آخر تهتدي اليه لحفظ حقوقها ، اصبحت بعد دخول القرن العشرين ، تفكر في بناء مبدأ جديد - نتيجة لاحتكاكها الشديد ، وتجاربها وازماتها والحروب العديدة التي قامت بينها فانهكتها - مبدأ يستند على المصالح المشتركة ، مبدأ تعتمد عليه الدول بالتعاون جميعا على تجنب وقوع ازمات واخطار وحروب اخرى . والجدير بالذكر هنا هو ان هذا التحول الجديد هو تحول فرضته الظروف الجديدة .

ان هذا الشعور الجديد بين الامم - الذي يقر مبدأ وجود أمم كثيرة لكل منها مصالح ، وان اعمال الامم المختلفة لا يمكن ان تسير سيرا مرضيا الا بتقدير كل أمة لمصلحة الامة الاخرى - قد أوجد في النظرية الدبلوماسية ، اذا ، تطورا جديدا . وهذا التطور ، وكما أسلفنا ، هو الانتقال من فكرة الحقوق القومية المطلقة الى فكرة تعادل المصالح القومية المختلفة .

ومن العوامل المهمة والجديدة التي أثرت على النظرية الدبلوماسية في القرن العشرين ، ازدياد التقدير لاهمية الرأي العام . فلقد كان منطق الدبلوماسية قبل القرن العشرين يؤكد على الدبلوماسي ارضاء الملوك والطبقة الحاكمة فقط ، بمعزل عن تقدير الرأي العام السائد في البلد . الا ان هذا

---

(٤٨) يعزو بعض الكتاب امثال جونه Jonnet وساتو Satow ان العامل الخفي في تطور الدبلوماسية في القرن العشرين هو الاحراج الذي جابهته الدبلوماسية من جراء تمادي الممثلين الدبلوماسيين في القرون الماضية ، في استخدام اساليب الكذب والخديعة والعمل في الخفاء مما أفقدهم ثقة مواطنيهم من جهة ومطالبة الشعوب أجمع باحلال الصدق والصراحة محل الخديعة والعمل في الخفاء من جهة أخرى . واستعادة للثقة كان لزاما على الدبلوماسية ان تسلك غير ذلك المسلك .

النوع من المنطق اثبت بعد التجربة الطويلة فشله ، اذ لا يمكن اهمال مايرنو اليه الشعب - أي الرأي العام السائد فيه • وعليه فان هذا التحول الايجابي في التفكير قد اعطى أهمية جديدة للرأي العام ، كان من أهم نتائجه خضوع الحكومة لرقابة الشعب • وبعبارة ادق رقابة البرلمان الممثل للشعب • ومعنى هذا ايضا ضرورة مصادقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها الحكومة •

ولم يفلت من تقدير الحكومات (بناء على التحول الجديد في النظرية الدبلوماسية) علاقة الرأي العام في الداخل بالرأي العام العالمي • فقد وجدت الحكومات المختلفة ان نجاح سياستها يتوقف ليس على تهيئة رأي عام يساندها في الداخل فحسب وانما العمل على كسب عطف الرأي العام العالمي الى جانبها في الخطوات التي تقدم عليها لتحقيق النجاح في تلك السياسة وخاصة ما يتعلق بعلاقاتها في الخارج • ويعني كل هذا بذل الجهود لجعل الرأي السائد في الداخل مدركا لتطورات الرأي العام العالمي من جهة ، والعمل على أفهام الجماهير الشعبية في الداخل والشعوب الاخرى في الخارج بان لكل أمة مصالح ، وان على جميع الامم تقدير المصالح المشتركة بينها من الجهة الاخرى •

ان تحسن المواصلات في القرن العشرين كان ذا اثر قوي على الاساليب الدبلوماسية • فالآلة البخارية والطيارة والتلغراف والتلفون كان لها الأثر الكبير في القضاء على الدبلوماسية القديمة • ويمكن ان يقال في هذا الصدد ان هذه الوسائل الحديثة ، قضت على العزلة والانفصال بين السفراء وحكوماتهم • فقد اصبح بمقدور السفراء بعد هذا التحسن ، الاتصال بحكوماتهم ووزراء خارجيتهم في لحظات • واصبح كذلك بمقدور رؤساء الحكومات ووزراء الخارجية الحضور الى الدول الاخرى لاجراء المفاوضات بأنفسهم • وهكذا نجد ان الدبلوماسية في القرن العشرين قد انتقلت من الدبلوماسية الشخصية غير المباشرة الى الدبلوماسية الرسمية المباشرة •

ولم يقتصر أثر تحسن المواصلات ووسائل الاتصال على ما ذكرناه فقط • فقد اوجدت الوسائل الحديثة احتكاكا وفعاليات ليس جديدة وحسب وانما ذات نسبة أعلى بكثير من السابق • وقد نتج من جراء الاحتكاك هذا القضاء على كثير من الطرق المحافظة في الدبلوماسية والتي كان منشؤها ومردها العزلة • ومن اولى مظاهر هذا الاحتكاك ، احتكاك أمريكا بأوربا الذي أثر على أوربا تأثيرا جديا(٤٩) • ويكفي أن نشير هنا الى آثار ذلك في ميثاق عصبة الامم • فقد جاء في المادة الـ **(١٨)** من ميثاق عصبة الامم ما نصه : « كل معاهدة أو اتفاق دولي يبرمه فيما بعد أي عضو في العصبة ، يسجل في الحال في الامانة التي سرعان ما تعلنه ، ولن يكون لاي اتفاق دولي أو معاهدة من هذا القبيل قوة الزامية قبل هذا التسجيل » • وهذه الطريقة الجديدة في الدبلوماسية التي تقضي باعلان نصوص المعاهدات والاتفاقات حولت في الواقع اتجاه الدبلوماسية من الدبلوماسية « السرية » الى الدبلوماسية « العلنية » •

وما يجب أن لا يخفى عن البال ، بالاضافة الى ما تقدم ، هو ان نفس هذا الاحتكاك بين الامم والذي كان من أهم آثاره الدبلوماسية العلنية ، كان قد أدى أيضا الى جعل الاجتماعات الدبلوماسية تحضّر تحضيرا سابقا من جهة والى الزيادة في التخصص من جهة اخرى • فلم تعد المفاوضات تقتصر على وزارة الخارجية وممثليها فقط • ومعنى هذا ان المسائل الفنية في المفاوضات كالمسائل التجارية والتعاريف الكمركية والتسويات المالية وغيرها أخذ يقوم بها متخصصون في هذه الحقول أما عن طريق وزارة الخارجية أو بصورة مباشرة •

والخلاصة فان مرور الدبلوماسية بأدوار وظروف ونظم مختلفة للحكم كانت ولا تزال ذات تأثير على تغيير طرقها وأساليبها • فحين كانت نظم الحكم

---

(٤٩) انظر مؤلف الاستاذ Hill المعنون International Organization (ص ٣٩٢) •

الدكتاتوري المطلق هي النظم السائدة في أغلب أقطار أوربا وغيرها ، كان هذا الاسلوب في الحكم منعكسا انعكاسا واضحا على الدبلوماسية • وحيث ان النظم الدكتاتورية تلتف حول شخص الدكتاتور وتهمل ما يصبو اليه الشعب ، وتسعى الى أهدافها في الخفاء ارضاء لما يطمح اليه الملوك ذوو السلطة المطلقة ، فان الدبلوماسية هي الاخرى كانت أكثر ما تمثل اشباع رغبات الحاكم المطلق وتتبع اسلوبا شخصيا ، لانها وجدت لكي تنطق باسم الحاكم المطلق • وطبيعي ان الدبلوماسية التي تمثل مصلحة الملوك لا تأخذ بعين الاعتبار الرأي العام وتميل الى أن تكون سرية وذلك للوصول الى أهدافها بصورة مضمونة • ولقد ظلت الدبلوماسية تسير بهذا الهدي الى أواخر القرن التاسع عشر •

وحين بدأ النظام الديمقراطي للحكم يحل تدريجيا محل النظام الدكتاتوري وينشر مبادئه الجديدة التي تؤكد على خدمة الشعوب والتقييد والحد من سلطات الملوك والرؤساء والاهتمام بالرأي العام وبصحافته الناطقة بلسانه ، كان منطقيا أن نرى الدبلوماسية تنزع ثوبها القديم الذي يعكس الدكتاتورية والسرية والمصلحة الذاتية والانانية ، مستبدلة اياه بثوب جديد من أهم خصائصه الشعبية والعلنية في المفاوضة وارضاء الرأي العام الذي تمثله مجالس نيابية وصحافة حرة واجبها الاول الخدمة واعطاء المعلومات الحقيقية • وعلى الصعيد الدولي بناء العلاقات مع الدول على أساس المصلحة المشتركة •

وهكذا نجد كيف ان الدبلوماسية في نظام الدولة المدنية (بضم الميم) الاغريقية كانت مقصورة على المفاوضات الوقتية التي تنشأ بعد الحرب لتصفية الغنائم وانها ظلت كذلك الى القرن الخامس عشر ، حيث تطورت في ظل نظام الحكم الدكتاتوري من دبلوماسية مقصورة على مفاوضات وقتية الى مفاوضات أوسع شمولا ويُعنى بها سفراء يقيمون بصورة دائمية في بلد أجنبي • ولما كان نظام الحكم المطلق يدعو الى السعي وراء مصلحة الفئة

الدكتاتورية الحاكمة ، فان الدبلوماسية هي الاخـرى خدمت مصـالح تلك الفئات الشخصية متبعة كافة وسائل الخديعة والسرية لتحقيق أهدافهـا • وبظهور نظام الحكم الديمقراطي دخلت الدبلوماسية دورها الثالث المتمثل في الشعبية والعلنية والمصالح المشتركة بين الدول وبذلك أصبحت على حـد قول الاستاذ (ارنست ساتو) دبلوماسية واسعة كل السعة ، غايتها التوفيق بين مصالح دولة الممثل والدولة المعتمد لديهـا والذود عن شـرف الوطن والسهر على رفع شأنه • وبهذا الثوب الجديد أصبحت تسمى بالدبلوماسية الديمقراطية التي نزعت عنها ثوب المراوغة • ولكن الدبلوماسية بثوبهـا الشعبي الديمقراطي الجديد لا تزال تسعى في التغلب على مشاكلها الخاصة في اعداد شعوب مسؤولة ومتعلمة وصحافة أمينـة للوصول الى هدفهـا المنشود •

من يملك حق التمثيل الدبلوماسي :

ان حق التمثيل Right of Legation هو عادة ملك للـدول • ويقصد بحق التمثيل ، حق الدولة في ارسال ممثلين دائمين عنها لدى الدول الاخـرى • ويشمل حق التمثيل أيضا حق الدول في قبول ممثلين دائمين للدول الاخرى • ويصطلح على حق الدولة في ارسال ممثلين دائمين الى الخارج بحق « التمثيل الايجابي » • كما يصطلح على حق قبول الـدولة الممثلين من الخارج بحق « التمثيل السلبي » •

والدول التي تملك هذا الحق تكون على أنواع :

(١) وأول أنواع الدول ، الـدول المستقلة ذات السيادة الـكاملة • والواقع ان الدولة المتمتعة بسيادة كاملة لها الحق في ارسال مبعوثيها الدائمين الى الدولة أو الدول التي لها معها مصالح متبادلة • وقد جرى العرف أن تتعامل الدول بالمثل • فالدولة التي ترسل مبعوثها الى دولة ثانية ، تتقبل عادة مبعوث تلك الدولة أيضا • أما هل ان من واجب الدولة ذات السيادة ارسال

مبعوثين لها لدى جميع الدول المستقلة الاخرى ، وهل ان من واجبها قبول ممثلي جميع الدول المستقلة ، فهذا مما لا يؤيده الفقهاء في القوانين والعلاقات الدولية • الا ان الرأي السائد بالنسبة للقانون الدولي هو انه لا يلزم الدول في موضوع التمثيل • فالدول ذات السيادة تنشيء حسب بصيرتها علاقات مع دول تعتقد ان انشاء العلاقات معها ضرورية • وانها لا تنشيء العلاقات مع الدول التي لا ترى فيها ضرورة لذلك • ولكن هذا الخيار ليس كل ما في الموضوع • فالدول بحكم مصالحها لا تستطيع أن تعزل نفسها عن بقية الدول الاخرى • كذلك ، ان هي ، لو فرضنا جدلا ، لم تنشيء علاقات مع الغير فمعنى هذا انها تحرم نفسها من جميع الحقوق القائمة بين أعضاء العائلة الدولية والتي لا يمكن لها أن تعيش بدونها •

(٢) والنوع الثاني من الدول هي الدول التابعة أو المحمية أو الدول ذات الاستقلال المنقوص • ويتوقف وضع مثل هذه الدول على مركز كل منها القانوني ومقدار درجة تابعيتها أو حمايتها من قبل دولة اخرى • فهناك من الدول المحمية مثل البحرين من تمتلك التمثيل السلبي فقط • أما في الحقل الايجابي فلا ترسل مبعوثين لها في الخارج وانما تدار شؤونها من قبل الدولة صاحبة الحماية لها أي بريطانيا • وحين كانت بلغارية بين سنة **١٨٧٨ – ١٩١٨** دولة تابعة للامبراطورية العثمانية • كانت تقتصر على تبادل القناصل فقط •

(٣) وهناك نوع ثالث من الدول وهي الدول الاتحادية "Federal States" والدول شبه الاتحادية أو التعاهدية "Confederate states" • فالدولة الاتحادية القائمة على أساس النظام الفدرالى ، كالولايات المتحدة والمكسيك مثلا ، يتنازل فيها أعضاء الاتحاد عن حقهم في التمثيل الخارجي ويوكلونه الى الحكومة المركزية للاتحاد لتقوم به نيابة عن الحكومات المحلية •

(٤) دول الدومنيون • وهذا النوع من الدول يرجع الى أن تلك الدول كانت مستعمرات بالاصل ومن ثم أخذت تتدرج في استقلالها ، وظلت في

الوقت عينه ترتبط بالدولة الام بما يسمى بروابط الشعوب • وخير مثال على ذلك هو كندا • فكندا بعد الحرب العالمية الاولى بدأت ترسل وتستقبل المبعوثين • فأنشأت علاقات مع الولايات المتحدة الامريكية ومع فرنسا ومع غيرها من الدول الاخرى • وتتمتع كندا اليوم بعضوية الامم المتحدة •

(٥) الهيئات الدولية • كعصبة الامم سابقا وهيئة الامم المتحدة لاحقا • وتتمتع الهيئات الدوليـــة بحق التمثيل السلبي • أي ان الاعضاء في هذه الهيئات الدولية يرسلون مندوبيهم اليها ولهم في هذه الحالة حقوق وامتيازات الممثلين الدبلوماسيين الدائمين • بالاضـــافة فان هذه الهيئات حين ترسل بعض ممثليها الى الدول الاعضاء بأعمال خاصة ، يكون لهم أيضا حق التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الممنوحة عادة الى الممثلين الآخرين •



الفصل الثالث

مقومات البعثة الدبلوماسية

افتتاح البعثة الدبلوماسية :

تفتتح البعثة الدبلوماسية عـادة بعد مرورها بعـدد من المراحل أو الخطوات الدبلوماسية • فقد جرى العرف بين الدول أن تتم عملية افتتاح البعثة الدبلوماسية بمراحل أربع : المرحلة الاولى وهي المرحلة التي يتـم فيها اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية ، والمرحلة الثانية ، وهي المرحلة التي يتم فيها موافقة الدولة المرسل اليها رئيس البعثة • أما المرحلة الثالثة ، فهي المرحلة التي يتم فيها تعيينه • وأخيرا ، المرحلة الرابعة ، وهي المرحلة التي يقدم فيها المبعوث أوراق اعتماده •

مرحلة اختيار رئيس البعثة :

ان مسألة اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية تعتبر من المسائل الداخلية التي يقررها قانون ونظام الدولة الداخلي[١] فليس هناك شروط تفصيلية خاصة يشترطها القانون الدولى على الدول في اختيار مبعوثيها الدبلوماسيين • ولطالما كانت مسألة اختيار المبعوثين الدبلوماسيين مرهونة بيد الدولة نفسها ، ومنذ أن كانت هذه الدول تختلف في تشريعاتها بحسب ما تمليه عليها ظروفها الخاصة ، لذا وجدنا طرقا مختلفة في اختيار المبعوثين • ومهما يكن ، فان

---

(١) انظر Hill في كتـابه International Organization (ص ٣٨) •

الاختلاف في الطريقة هو ليس كذلك في الهدف • فهدف الدول جميعا الحصول على مرشحين لائقين لملء مناصب رئاسة البعثات •

ومن الامور المألوفة حديثا أن تكون رئاسة البعثة الدبلوماسية تحت مسؤولية شخص واحد • أي ان الممثل الرسمي للبعثة الدبلوماسية هو رئيس تلك البعثة الذي قد يكون سفيرا أو وزيرا مفوضا • وأما المبعوثون الآخرون الذين يعملون مع رئيس البعثة الدبلوماسية فهم في الواقع مساعدون يتدرجون من درجة مستشار الى سكرتير أول وثاني وثالث وملحق وموظفين آخرين • والجدير بالذكر هنا ان البعثات الدبلوماسية في القديم كانت لا تسير بنظام الرئيس الواحد ، على الأخص البعثات التي كانت ترسل لحضور مؤتمرات دولية • فقد بعثت سويسرا ذات مرة وفدا مكونا من (٣٠) سفيرا يمثلون درجة دبلوماسية واحدة ويشتركون جميعا في المسؤولية التي ارسلوا من أجلها على حد سواء • وعلى الرغم من ان هذا الاسلوب قد تغيَّر في الازمان الحديثة الا انه لم يُترك بصورة مطلقة • ففي الحرب العالمية الثانية ، وجد ان لبريطانية عددا من الوزراء المفوضين في الولايات المتحدة الامريكية • أما بشأن البعثات المرسلة الى المؤتمرات الدولية ، فانها تمتاز اليوم بضمها لعدد من الممثلين الاعضاء ، وأحد هؤلاء يكون رئيسا للوفد • وخير مثال على الطريقة الحديثة في ارسال المبعوثين الدبلوماسيين ، تمثيل الدول في الجمعية العمومية لهيئة الامم المتحدة : فلكل دولة في الجمعية العمومية اليوم وفد لا يزيد على خمسة أعضاء أصليين وعلى رأس كل منها رئيس يسمى برئيس الوفد •

ومن المتعارف عليه بين الدول هو أن يمثل رئيس البعثة الدبلوماسية دولته فقط • ولكن مبدأ روح التعاون بين الدول يُفرض (بضم الياء) تعاونها مع بعضها • وعملا بهذا المبدأ فقد يجوز أن يرعى رئيس بعثة دبلوماسية لدولة ما ، شؤون دولة اخرى بالنيابة • ويتم هذا بطلب من الدولة الثانية الى الدولة الاولى ، وموافقة هذه الدولة على ذلك • ومن

الامثلة على ذلك معاهدة التحالف بين العراق والمملكة العربيـة السعودية سنة ١٩٣٦ التي جوزت للعراق رعـاية شؤون السعودية في الدول التي لا تملك فيها الاخيرة بعثة دبلوماسية • كـذلك طلب مراكش من العراق رعـاية شؤونه في السودان • وبحسب اتفـاق سابق كانت بعثات مصر الدبلوماسية ترعى شؤون العراق في عدد من أقطار أوربا •

وفي غير ما تقدم ، ومن الجهة الاخرى ، فقد يجوز أن يمثل رئيس البعثة الدبلوماسية دولته في أكثر من دولة واحدة بموافقة الدولة أو الدول المعنية ، ومن الامثلة على ذلك ان السفير العراقي في السودان يمثل العراق في اثيوبيا (الحبشة) اضافة الى السودان •

مرحلة موافقة الدولة المرسل اليها رئيس البعثة الدبلوماسية :

لقد قلنا سابقا ان الـدول حرة في ارسالها للمبعوثين الى الخارج • وقلنا أيضا انها حرة في اختيار الاقطـار التي ترى ضـرورة اقامة علاقات دبلوماسية معها • وهذا الحق ما هو الا جزء من الاجزاء المكونة للسـيادة والاستقلال الذي تتمتع به كل دولة كونها غير مسيطر عليها من قبل أيـة سلطة اخرى في تدبير شؤونها •

ولكن حق الدولة في اختيارها للاقطار التي تود انشاء علاقات دبلوماسية معها ليس حقا مطلقا • ذلك ان الدول المستقبلة لمبعوثي غـيرها من الدول الاخرى غير ملزمة بقبول أيّ مبعوث كان ، لانهـا هي الاخرى حرة في تدبير شؤونها الداخلية والخارجية ـ هذا حين تكون مستقلة استقلالا كاملا غير منقوص • والحقيقة فان الدول ملزمة لدرجة كـبـيرة بالاخذ بقواعد القانون الدولى التي نشأت بحكم العادة بينهـا • ولكن هذا الالزام هو في الواقع الزام أدبي •• لانه لا توجد قوة فعلية بالمعنى الصحيح تستطيع منعها حين قيامها بما يخالف هذه القواعد الدوليـة • وجل ما في الأمر هو ان الدول تقبل عادة بما يفرضه عليها القانون الدولى على أساس قبولها الذاتي

لقواعده ـ أي انهـــا ترضى لنفسها تطبيق هذه القواعد • بالاضافة الى ان قواعد المجاملة القائمة بين الدول ، والمصلحة المشتركة بينها تجعلها تقـدر دوما مصالح وحقوق الدول الاخرى[٢] فهي تسعى اذن على هذا الاساس على رعاية ما عليها من التزامات أدبية ودولية تجاه الدول الاخرى •

على ان هذه القواعد سواء أكانت قواعد القـــانون الدولى ذاته ، أو قواعد المجاملة ، لا تمنعها البتة من اتخاذ اجراءات مانعـــة حين ترى ان سلوك دولة اخرى ، أو بالاحرى سلوك أحد المبعوثين الدبلوماسيين يسبب تهديد مصالحها •

واذاً يكون موضوع قبول الدبلوماسيين من الخارج موضوعا تقدر فيه جميع الجوانب والمصالح • والقاعدة العامة التي تسير عليها الدول بصورة عامة هي أن تحصل الدولة الموفدة موافقة الدولة الثانية على مرشحها سلفا ، ومن ثم تصدر أمر تعيينه[٣] والمعروف ان مثـــل هذه الموافقـة ما هي الا موافقة مبدئية • فحين تجد خلال مدة ممارسته لواجبـاته كمبعوث لدولة أجنبية مايدعو الى عدم بقائه ، فان لها الحق أن تتخذ الاجراءات لكي تمنع استمرار عمله في بلادها • وهناك أمثلة عديدة على رفض الدول لقبول أو استمرار المبعوثين الدبلوماسيين • ففي سنة **١٨٣٢** رفضت الحكومة الروسية قبول السر ستراتفورد كاننك "Sir Stratford Canning" أن يكون سفيرا لبريطانيا في بلادها • ومن الامثلة المشـــهورة الاخرى ، رفض الحكومة الايطالية قبول المستر كيلي "Keilly" الذي عينته الولايات المتحدةالامريكية عام **١٨٨٥** ليكون ســـفيرا لها في روما • ومن الجدير بالذكر ان رفض الحكومة الايطالية لقبول المستر كيلي كسفير للولايات المتحدة في بلادها كان

---

(٢) انظر Potter "International Organization" (ص ٨٦) •

(٣) تطبق الدول هذا الاسلوب منعا من وقوعهـــا في مشكلة رفض التعيين الذي قد يعكر العلاقات الطيبة راجع :

Stuart, American Diplomatic ½ Consular Practice.

(ص ١٤٠) •

يستند على حجة ان السفير المذكور هاجم الحكومة الايطالية في عام ١٨٧١ لضمها دولة البابا اليها •

وقد ترفض الدول قبول المبعوث الدبلوماسي لاي سبب تعتقده حيويا بالنسبة لمصالحها[٤] • وقد يكون نفس السبب الذي ترفض بموجبه دولة ما ليس له أهمية تذكر بالنسبة لدولة اخرى • فمثلا رفضت الحكومة العثمانية عام ١٨٨٦ تعيين المستر بول كومبون Paul Combon سفيرا لفرنسا في بلادها بسبب انه كان فرنسيا مقيما في تونس • وطبيعي ان هذا الاجراء خاص بظروف الحكومة العثمانية آنذاك •

ولا تختلف الدول في أسباب عدم القبول فيما يخص التمثيل الدبلوماسي فحسب ، وانما تختلف في طريقة الرفض أيضا • فقد تكتفي بعض الدول بتبديل المبعوث الدبلوماسي بمجرد اشعارها من قبل الدولة الاخرى التي لها فيها ممثل ، وحين تعلم ان ممثلها أصبح غير مرغوب فيه • بينما نجد دولا تطلب وتلح من الدولة الاخرى على تبيان أسباب رفضها • فحين ندقق تاريخ التمثيل الدبلوماسي لكل من الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا ، نجد انهما في عدد من المناسبات قد ألحتا على الدول الاخرى في بيان السبب الذي دعاها الى رفض ممثليها للعمل في بلادها • والمعروف ان مثل هذا الالحاح لا يسوغه القانون الدولي العام طالما انه يقر بمبدأ السيادة التامه للدول وحريتها في تمشية امورها الخارجية • وقد يجوز تفسير سلوك أمريكا أو بريطانيا في معرفة سبب رفض ممثلها انه نوع من المحاولة لاعادة الامور الى نصابها أو انه نوع من الضغط السياسي على الدولة الاخرى لتجعلها تعدل بطريقة من الطرق عن قرارها السابق • ومهما يكن ، فان قيام الولايات المتحدة مثلا بتحري أسباب عدم قبول مبعوثها الدبلوماسي من قبل دولة اخرى قد ناقض في أكثر من موقف التزاماتها في اتفاقية سابقة •

---

(٤) فمثلا لا تقبل الدول في الغالب أن يكون أحد مواطنيها في السابق وزيرا مفوضا لدولة أجنبية • انظر Wilson في International Law (ص ١٧٦) •

ومن هذه الاتفاقيات ، اتفاقية هافانا عام **١٩١٨** الخاصة بتنظيم الشؤون الدبلوماسية بين الدول الامريكية في القارتين الامريكيتين ، التي أكدت مادتها الثانية منها على حرية الدول المشتركة في رفضها لاشخاص دبلوماسيين معينين دون أن تكره أو أن تلزم في بيان أسباب الرفض .

والولايات المتحدة الامريكية هي من الدول القليلة التي ظلت ترسل المبعوثين الدبلوماسيين من دون الأخذ بنظر الاعتبار موافقة الدولة المضيفة . ويفسر عدد من الكتاب عدم اهتمام الولايات المتحدة بطلب الموافقة لقبول ممثليها لدى الدول الاخرى على انه نوع من التفاخر القومي . وحجة أمريكا في ذلك ان الدول التي ترضى انشاء علاقات دبلوماسية معها ، المفروض فيها أن تقبل لا مبعوثيها الدبلوماسيين فقط ، بل المواطنين التابعين لها أيضا . الا ان تكرار المشاكل الناجمة من هذه الممارسة ، أبان للولايات المتحدة الامريكية أهمية أخذ موافقة الدول قبل ارسالها مبعوثيها ، وبناء على ذلك فانها في الزمن الحاضر تتبع طريقة أخذ موافقة الدول المضيفة لمبعوثيها .

ولقد وجدت الدول المختلفة من تجاربها الطويلة ان خير طريقة لنجاح الدبلوماسية هي أن تستشير الدول المضيفة قبل ارسال المبعوثين . ويصطلح على الشخص الذي يمنح موافقة الدولة التي سيمثل بلاده فيها بشخص مرغوب فيه "Persona Grata" وتتم عملية أخذ الموافقة هذه اما عن طريق الاتصال بسفارة تلك الدولة ، أو عن طريق من يمثلها في عاصمتها . والغاية من اتخاذ مثل هذه الاجراءات من قبل الدول جميعا هي تفادي الوقوع في مشاكل هي في غنى عنها . كذلك فان أخذ الموافقة أصبح يعتبر اليوم من الامور الضرورية لنجاح البعثة الدبلوماسية في أعمالها . والشيء الذي يجب معرفته هنا هو ان أخذ موافقة الدولة المضيفة على تعيين المبعوث الدبلوماسي يتم بصورة غير رسمية .

مرحلة تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية :

تأتي هذه المرحلة عادة بعد مرحلة الاختيار • ويقصد بمرحلة تعيين الرئيس ، الطريقة التي يتم بواسطتها تعيينه : أي الكيفية التي يتم فيها ذلك • هذا وان الكيفية التي يتم فيها تعيين رئيس البعثـة الدبلوماسية هي مسأله داخلية تقررها نظم الدولة وقوانينها[٥] • فكما ان الدولة حرة في اختيـار رؤساء بعثاتها فانها حرة كذلك في تثبيت طريقـة هذا الاختيار أيضا • واذا كانت الدول تتبع بصورة عامة قواعد مقبولة ، أو بصورة أدق ، قواعـد يقرها العرف السائد بينها ، فان كيفية التعيين تتم حسب مراسيم تتقارب أساسا وان اختلفت تفصيلا •

والجدير بالذكر هنا هو ان هناك أكثر من رأي واحد في هذا الصدد• فهناك عدد من الدول تحمل الرأي القائل بأن رؤساء البعثات الدبلوماسية لا بأس من أن يختاروا من خارج السلك الدبلوماسي • أما الاعضـاء في البعثة الدبلوماسية فلا بأس من تدرجهم في السلم الدبلوماسي ، أي ان هذا التدرج يبدأ من الوظائف الواقعة في أسفل السلم الدبلوماسي وانه يسير في الدرجات الاعلى فالاعلى • وتفسير ذلك هو ان وظائف الاعضاء تختلف عن وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية : فوظيفة العضو هي وظيفة فنية بحتـة تُخلق كي تساعد رؤساء البعثات في الشؤون التي يحتاجون فيها الى مشورة ومذاكرة فنية • أما رئيس البعثة الدبلوماسية فان طبيعة واجبـاته تحتم ، بالنسبة لاهل هذا الرأي ، تعيينه من بين اولئك الذين خبروا معترك الحياة في مهام ومناصب مختلفة في الدولة ليس من الضروري انها محصورة في السلك الخارجي • فالعبرة بالنسبة لأهل هذا الرأي ، اذن هي خبرة رئيس البعثة في الحياة بصورة عامة وتجاربه واعتلائه المناصب المهمة في الدولة • أضف الى ذلك تاريخ حيـاة تلك الشخصية الآتيـة من خارج السلك

(٥) ان الشيء المهم بالنسبة للدولة الاجنبية هو أن يكون المبعوث الموفد شخصا مقبولا وكفوءاً ، ويسعى الى تكوين علاقات طيبة بين بلـده والبلد الموفد اليه •

الدبلوماسي والحافلة بالوطنية وقوة الشخصية والخدمة العامة[٦] .

كل هذه العوامل تجعل أنصار هذا الرأي يميلون الى تعيين رئيس البعثة الدبلوماسي (الذي هو بدرجة سفير أو وزير مفوض) من خارج السلك الدبلوماسي . ولا يخفى ان هذه الطريقة تتبع من حين لآخر في العراق . فاننا نجد ان عددا من السفراء الذين عينوا أو يعينون سفراء أو وزراء مفوضين هم من الشخصيات التي لا تنتمي الى السلك الدبلوماسي ، ولكنهم ممن لهم مواقف وطنية طيبة . والطريقة التي يتم فيها تعيين أمثال هؤلاء هي أن يرشح وزير خارجية الدولة الشخص المؤهل ، وترشيحه هذا قد يتم اما عن طريقة اختباراته الشخصية أو عن طريق مستشاريه في وزارة الخارجية . ومن بعد هذه الخطوة يعرض وزير الخارجية الاسم على مجلس الوزراء[٧] وبموافقة مجلس الوزراء ومصادقة رئيس الدولة - وهذه الموافقة قد تكون شكلية في كثير من الاحيان - يتم اختيار الشخصية المرشحة لاملاء المنصب . وبعد أخذ موافقته الشخصية على تسنمه منصب رئيس بعثة دبلوماسية ، تأتي الخطوة التالية وهي اعلان تعيينه بصورة رسمية ، وعن طريق الجريدة الرسمية . ولا يفوتنا هنا أن نذكر انه في نفس الوقت الذي يتم فيه تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية ، تقرر وزارة خارجية الدولة الاجنبية التي سيعمل فيها رئيس البعثة ، وتؤخذ حينذاك موافقة الدولة التي سيرسل اليها كرئيس للبعثة الدبلوماسية ، وبموافقة الدولة المضيفة تأتي المرحلة

---

(٦) أو قد يكون من الذين خدموا وساعدوا رئيس الجمهورية في الانتخابات الحزبية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية . انظر : Strausz-Hupé في كتابه المعنون "International Relations" (ص ٢٢٤) أما في أوربا فيعين بعض الشخصيات سفراء لدولهم لا لسبب سوى انهم من الطبقة الارستقراطية ومن ذوي النفوذ الذين توطدت علاقاتهم مع رئيس الدولة أو الحكومة ونالوا ثقته . ومع أن القرن العشرين استطاع أن يخفف من هذه الممارسة ، الا انه لم يقض عليها نهائيا .

(٧) وقد يكون الامر بالعكس : أي ان رئيس الوزراء - باشارة من رئيس الدولة أو عن طريقة مباشرة - قد يقترح على وزير الخارجية ذلك .

الاخيرة من مراحل المراسيم الدبلوماسية وهي الالتحاق وتقديم وثائق الاعتماد •

وهناك رأي ثان يحظى بقبول عدد لا بأس به من الدول • ويتلخص هذا الرأي ، في الفكرة القائلة ان الدبلوماسية في القرن العشرين قد أصبحت مهنة دقيقة وذات اختصاص[٨] وعليه فانه لا يجوز ملء وظائف رؤساء البعثات الدبلوماسية من أشخاص هم من خارج السلك الدبلوماسي • على العكس ، فان الطريقة الصحيحة التي تتماشى مع الاختصاص ومقتضيات القرن الحاضر ، هي « أن يختار رؤساء الهيئات ممن عركوا هذه المهنة ابتداء من الوظائف الدبلوماسية الصغيرة ، لان هذه الخبرة تجعلهم ملمين بالدقائق الدبلوماسية وأسرارها • وخصوصا انه قد وقعت حوادث مؤسفة تتصل بالمراسيم والبروتوكول من رؤساء هيئات دبلوماسية اختيروا من خارج السلك • وأبرز مثل على ذلك نسيان رئيس هيئة من رؤساء الهيئات الدبلوماسية وثائق اعتماده حيث لم يحضرها معه في البلد المعتمد لديه »[٩] •

وثمة ناحية مهمة اخرى يحاجج بها أنصار هذا الرأي ، تلك هي ان تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية من خارج السلك الدبلوماسي هو أمر فيه مساوىء كثيرة ، أهمها انها تقفل طريق الترقية واعتلاء المناصب الرئيسة في وجه موظفي السلك الدبلوماسي أنفسهم الذين مضى على خدماتهم وممارستهم مدة طويلة ، وهم بهذا ، أولى بحكم التجربة والاختصاص من غيرهم ممن لا يمتلكون أو بالاحرى من هم غير مطلعين الاطلاع الدقيق في الحقل الدبلوماسي • ولا يقف أصحاب هذا الرأي عند هذا الحد فقط ، فانهم يتطرقون الى موضوع الخبرة الادارية التي كثيرا ما يمتلكها الموظف الدبلوماسي الممارس من جراء اشتغاله في ديوان وزارة الخارجية بعكس

---

(٨) للرجوع الى التفاصيل راجع :
Beaulac, Career Ambassador, 1951.

(٩) انظر نيكلسون ، الدبلوماسية ، (تعريب الزقزوقي) مصدر أتى ذكره سابقا (ص ٣١٠) •

المرشح الذي هو من خارج السلك الدبلوماسي الذي قد لا يمتلك مثل هذه الخبرة بالرغم من مواقفه الوطنية والقومية في المجالات العامة • واذاً فالمسألة بالنسبة لاهل هذا الرأي مسألة ممارسة وتجربة واختصاص وأحقية•

هذا وان تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية في كل من الحالتين سالفتي الذكر يستدعيان خطوات دبلوماسية لابد منها • ذلك ان المرشح لاعتلاء مركز رئيس البعثة الدبلوماسية سواء أكان المنصب منصب سفير أو وزير مفوض ، يجب أن يخبر بخطاب رسمي صادر من وزير الخارجية • وهذا الخطاب يرسل عادة بعد حصول المشاورات ووقوع الاختيار • والخطاب الرسمي هذا ما هو الا قرار من الجهة المسؤولة بالتعيين : ويتلو هذا الخطاب عادة مقابلة المرشح لوزير الخارجية للمذاكرة في الامر • وعن طريق هذه المذاكرة يبدي المرشح قبوله للمنصب أو عدم قبوله • ومنذ أن يقبل المرشح بالمنصب يستحصل الوزير – وزير الخارجية – موافقة مجلس الوزراء الرسمية وقراره • وفي أغلب الاحوال تكون موافقة مجلس الوزراء مسألة اصولية ، اذ أن وزير الخارجية لابد وانه حصل على موافقة رئيس مجلس الوزراء قبل كتابة الخطاب الرسمي • أما الخطوة الاخيرة في مرحلة التعيين هذه فانها تشمل ، كما أسلفنا من قبل ، مصادقة رئيس الدولة في هذا الشأن • ان موافقة رئيس الدولة في هذا الشأن يعقبها عادة نشر التعيين في الجريدة الرسمية •

والخلاصة ، فان تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية يتم بأكثر من طريقة واحدة • وان الدولة حرة في تعيين طريقتها • فقسم من الدول ترى أن لا بأس من تعيين السفراء والوزراء المفوضين من خارج السلك الدبلوماسي وذلك لما لبعض المواطنين من مواقف وطنية وذكاء وثقافة عامة تؤهلهم لتمثيل بلادهم • والامثلة في البلدان المختلفة التي تتبع هذا الرأي ليست بالقليلة • فانكلترا ، احدى هذه البلدان ، مارست هذه الطريقة لمدة غير قليلة. ومن رؤساء البعثات الذين اعتلوا منصب سفير، لورد برايس Lord Bryce

ولورد كرو Lord Crewe ولورد دربي Lord Derby وغيرهم • واذا كانت هذه المناصب تملأ من خارج السلك الدبلوماسي ، فانها كانت بصورة خاصة تملأ من الطبقات الارستقراطية في كثير من بلدان أوربا • وهذا ماكان سائدا الى القرن التاسع عشر • الا ان انتشار الديمقراطية وضعف الفروق بين الطبقات ومشاركة الطبقة المتوسطة الفعلية في أجهزة الدول المختلفة بدخول القرن العشرين ، قلل من احتكار الطبقة الارستقراطية لاشغال مناصب رؤساء البعثات الدبلوماسية • واذ لا تزال هذه الطريقة ــ طريقة تعيين السفراء والوزراء المفوضين ــ من خارج السلك الدبلوماسي متبعة لدى عدد غير قليل من الدول ، فانها تتبع في الزمن الحاضر بالاختيار على أساس الذكاء والثقافة العامة والخدمة العامة •

أما طريقة تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية في السلك الدبلوماسي على أساس الاختصاص والممارسة ــ فانها طريقة أحدث من سابقتها وانها تزداد تطبيقا من قبل الدول المختلفة بمرور الايام •

ولا يفوتنا أخيرا أن نذكر ان بعض الدول تمزج في استخدام الطريقتين ــ طريقة تعيين الاختصاصيين من السلك الدبلوماسي وطريقة تعيين السفراء والوزراء المفوضين من خارج السلك الدبلوماسي •

مرحلة تقديم أوراق الاعتماد :

بعد صدور تعيين المرشح للقيام بالتمثيل الدبلوماسي يصبح ذلك المرشح موظفا عموميا تابعا للدولة ويكتسب صفة الممثل الدبلوماسي • والممثل الدبلوماسي موظف ينحصر عمله بالاساس في تمثيل بلاده لدى دولة اخرى • واولى الواجبات الملقاة على عاتق الممثل الدبلوماسي هي حفظ مصالح دولته ومصالح رعاياها وايجاد علاقات طيبة بين دولته وبين الدولة التي سيعتمد لديها • والممثل الدبلوماسي الصادر أمر تعيينه ، يعكف أول ما يعكف على دراسة القطر الذي سيسافر اليه • ويستند المبعوث الدبلوماسي الجديد في

دراسته عن القطر الذي سيعمل فيـه على تقارير سلفه المحفوظة في وزارة الخارجية وعلى نصـائح زملائه الذين سبقوه في التمثيل في ذلك القطر • وبعد انجاز رئيس البعثة الدبلوماسية دراسته الاساسية المركزة عن البلـد الذي سيعمل فيه ، يُسلَّم عادة من قبل دولته ، أوراق أو وثائق الاعتماد التي عليه تقديمها الى رئيس الدولة التي سيعتمد لديها حال وصوله اليها • ووثائق الاعتماد هذه (Letters of Credence) توقع من قبل رئيس دولته اذا كان سـفيرا أو وزيرا مفوضا وتعنون الى رئيس الدولـة التي سيعتمد اليها • واذا كان المبعوث الدبلوماسي من درجة قائم بأعمال (Charge D'affairs) فانه يُزود برسالة رسمية من وزير خارجيته الى وزير خارجيـة الدولة الاخرى • واذ تختلف عادة صيغة وثيقة الاعتماد بالنسبة لطريقة كل دولة، فانها بالاساس تتضمن تعبيرا رسميا بثقة الدولة بشخص المبعوث الجديد •

والعادة الجارية أن يزود المبعوث الدبلوماسي بنسختين من وثيقـة الاعتماد : النسخة الاولى مفتوحة والثانية مختومة • فأول ما يصل رئيس البعثـة الدبلوماسية يسلم النسخة المفتوحة الى وزارة الخارجية ليشعرها بوصوله رسميا ولكي تُنظِّم وتهيأ له الظروف الخاصة بموعد رسمي لتقديم وثيقة الاعتماد المختومة الى رئيس الدولة •

ولا تزال الدول حتى في وقتنا الحاضر تختلف في مراسم استقبـالها لرئيس البعثـة الدبلوماسية الجديد • فالدول التي لا تزال محافظـة في طريقتها[١٠] كأغلب دول أوربا وآسيا ـ ترسل مندوبا من وزارة الخارجية (رئيس التشريفات) ومعه مستقبلين آخرين في موكب وبزي رسمي لمرافقة وحراسة موكب رئيس البعثة في طريقه لمقابلة رئيس الدولة • وفي تلـك المقابلة يقوم رئيس التشريفات بتقديم المبعوث الجديد الى رئيس الدولة •

أما الدول التي تنظر الى الدبلوماسية نظرة أكثر حداثة فان استقبالها

(١٠) انظر Palmer & Perkins في كتابهما المعنون «العلاقات الدولية» International Relations (ص ١٦٥) •

للممثل الدبلوماسي يكون أكثر بساطة وتقل فيه الرسميات والزينات ، كالولايات المتحدة مثلا • والعادة الجارية لمثل هذه الدول هي أن يذهب السفير الجديد الى وزارة الخارجية ومنها يصحبه وزير الخارجية الى رئيس الدولة ليسلم وثائقه • ويتم كل ذلك بقليل من الوقت وبمجاملة غير متكلفة وحديث مختصر لا يستدعي القاء أي خطب • وباستلام رئيس الدولة وثائق الاعتماد يحق لرئيس البعثة الدبلوماسية الجديد أن يبدأ في مزاولة أعماله بصورة رسمية وكاملة •

والعادة الجارية هي أن يؤمن رئيس البعثة جواز سفره منذ وصوله لدى وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها • ويبقى جواز السفر هذا مؤمنا عادة لدى وزارة الخارجية طيلة مدة بقاء رئيس البعثة ، الا اذا قررت الدولة المعتمد لديها بعدم بقائه ، فحينئذ ترسل اليه جواز السفر ومعنى ذلك انه اشارة لمغادرة البلاد • وفي الحالات الاخرى التي تُرد فيها جوازات السفر، كحالة قطع العلاقات بين البلدين بسبب قيام حرب مثلا ، فحينئذ يطلب رئيس البعثة جواز سفره لمغادرة البلاد •

ويختلف الكتاب الثقاة في القوانين والاصول الدبلوماسية حول كيفية اكتساب المبعوث الدبلوماسي الصفة الرسمية • فالبعض من هؤلاء الثقاة يقول ، ان مجرد تزويد الموظف جواز سفر مؤشر عليه رئيس بعثة دبلوماسي يعني انه أصبح ممثلا دبلوماسيا رسميا لبلاده • ودليل هذا الفريق، هو ان الممثل الدبلوماسي يعامل عادة كذلك في طوال طريقه في اتجاهه الى البلد المعتمد لديه •

الا ان البعض الاخر من الثقاة ، يؤكد على النواحي العملية أكثر من النظرية ، وكذلك على ما هو مقبول ومتعارف عليه من الناحية القانونية والدولية ، فيقول ان الصفة الدبلوماسية الرسمية للممثل الدبلوماسي (رئيس البعثة الدبلوماسية) لا تكون رسمية الا بعد استلام رئيس الدولة المعتمد اليها وثائق الاعتماد التي تعتبر كتصديق رسمي مكمل•وحجة هذا الفريق على هذا

هو ان المبعوث الدبلوماسي يتصل عمله لا بدولته فقط وانما بدولة أخرى •
وعليه فإن الصفة الرسمية الكاملة لا تتم الا بعد موافقة ومصادقة الطرف
الثاني ايضا •

ومما هو جدير ذكره هنا انه منذ تسلّم رئيس البعثة أوراق اعتماده
تستدعي قواعد المجاملة الدبلوماسية عليه طلب مقابلة رئيس الوزراء أو الرؤساء
الدبلوماسيين الذين هم في درجته والعميد الدبلوماسي أيضا • اما الذين هم
دون صنفه فيطلبون بدورهم مقابلته ، عادة • ومن القواعد الدبلوماسية ان
زيارة السفير لرئيس الوزراء يعقبها رد للزيارة في نفس ذلك اليوم •

وتزود الدولة مبعوثها الجديد الموفد الى دولة أخرى بجانب ما تقدم
بتعليمات ـ شفهية وتحريرية ـ للطرق التي عليه اتباعها خلال اقامته في تلك
الدولة • وقد تكون هذه التعليمات علنية وقد تكون سرية • وفي حالة كون
التعليمات عامة وعلنية يقدم المبعوث عادة نسخة منها الى وزارة الخارجية •

وقد تزود الدولة مبعوثها بجانب وثائق الاعتماد وثيقة من نوع آخر
تسمى وثيقة التفويض • وهو اما يزود بها مع وثائق اعتماده أو في وقت لاحق
لها • ووثيقة التفويض عبارة عن اذن بالوكالة يزودها رئيس الدولة لمندوبه
لاجراء التفاوض مع ممثلي الدولة الاخرى في قضية معينة •• كعقد معاهدة
أو اتفاق تنتهي مفعوليتها بانتهاء المهمة •

ان وثيقة التفويض تكون عادة اما مطلقة أو محدودة : فحين تترك
حرية التصرف التامة للمبعوث ويستطيع أن يوقع على الاتفاق الذي يجريه
تُسمى بالتفويض المطلق • اما اذا قيد بتعليمات خاصة تحدد الخطوات التي
يجب عليه القيام بها فحين ذلك تسمى بالتفويض المحدود • ومما يجب ذكره
بهذا الصدد هو انه يجوز ان يزود المبعوث من دولته بأكثر من وثيقة واحدة
للتفويض ، يُعين في كل منها نوع المهمة •

وحين ينتهي المبعوث من تقديم وثائق اعتماده ، فان ذلك يعني ان عمله

الرسمي قد بدأ بالفعل • وهذا العمل يتضمن عادة بصورة أساسية اعداد وارسال التقارير لحكومته ، وحماية رعايا دولته ، والقيام بالمفاوضات المختلفة مع الحكومة التي هو معتمد لديها • وسنشرح هذا في بحث مستقل تالٍ •

انتهاء مهمة البعثة والمبعوث الدبلوماسي :

ينتهي عمل البعثة والمبعوث الدبلوماسي بطرق عديدة • وبالامكان تقسيم هذه الطرق الى صنفين أساسيين : الصنف الاول وهو ما يشمل الطرق الاعتيادية • والصنف الثاني وهو ما يشمل الطرق غير الاعتيادية ، أو الطرق الاستثنائية •

الطرق الاعتيادية لانتهاء عمل المبعوث الدبلوماسي :

من الطرق الاعتيادية التي قد تنتهي فيها مهمة المبعوث الدبلوماسي انتهاء مهمة البعثة نفسها • فمثلا ، ترسل الدولة مبعوثا لها مزودا بصلاحيات التفاوض الكاملة من اجل عقد معاهدة • وهذا المبعوث ينتهي عمله عادة بانتهائه من اجراء المفاوضات الخاصة بعقد المعاهدة •

وينطبق على ما تقدم ايضا ارسال الدولة بعثة دبلوماسية لحضور دورة لمؤتمر دولي • وفي هذه الحالة ايضا تنتهي مهمة البعثة بانتهاء المواضيع المخصصة للبحث في تلك الدورة • ومن أفضل الامثلة على هذا دورة الجمعية العامة للامم المتحدة التي تجتمع سنوياً لفترة معينة •

وقد تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي بالصورة الاعتيادية بانتهاء المدة المحددة في أوراق اعتماده[١١] • فقد تستدعي بعض الحالات ان لا تحدد مهمة البعثة أو المبعوث الدبلوماسي بالنسبة للمهمة وانما تحدد بالنسبة لزمن معلوم • ومن الامثلة على ذلك قيام القائم بالاعمال بمهام وكالة رئاسة البعثة

---

(١١) انظر Satow في كتابه المعنون "A Guide to Diplomatic Practice" (ص ٢٠٩)

في الفترة التي قد تحدد احيانا بين ذهاب السلف وقدوم الخلف .

ومن الحالات الاعتيادية ايضا التي يمكن أن تنتهي فيها مهمة المبعوث الدبلوماسي تقديم المبعوث استقالته لسبب من الاسباب كأن يكون السبب عائليا أو أن يكون السبب عدم اعتقاده بالسياسة التي تريد حكومته تطبيقها أو لاي سبب آخر يود المبعوث فيه ترك اقامته في دولة اجنبية والذهاب الى بلاده . ومن الامثلة على عدم موافقة المبعوث على سياسة حكومته قضية المستر ارثر بلس لين (Arthur Bliss Lane) الذى استقال من منصبه كسفير للولايات المتحدة الامريكية في بولندا بعد الحرب العالمية الثانية بسبب مقررات مؤتمر يالتا الخاصة بالاتحاد السوفياتي وعدم موافقة حكومته بارسال احتجاج بلهجة مشددة بالطريقة التي اقترحها على حكومته . كذلك يمكن أن ينتهي عمل المبعوث الدبلوماسي بسبب طلبه لاحالته على التقاعد بالنظر لما يعتقده ان المدة القانونية التي قضاها في السلك الدبلوماسي تخوله الاحالة على التقاعد والراحة .

وقد يتم انتهاء عمل المبعوث الدبلوماسي بالاضافة الى ما تقدم بسبب قرار من حكومته بفصله وذلك لعدم ارتياحها من سلوكه أو تصرفه أو لاسباب أخرى ترى الحكومة فيها فصله .

أما الحالات الاخرى التي تعتبر اعتيادية في انهاء مهمة المبعوث فهي نقله الى مكان آخر . ومما هو جدير بالذكر ان الدول بصورة عامة تشترط أن لا يبقى المبعوث الدبلوماسي أكثر من أربع أو خمس سنوات في قطر واحد . فالنظام السائد الخاص بالخدمة الخارجية في الجمهورية العراقية ، مثلا ، يشترط عدم بقاء المبعوث الدبلوماسي أكثر من أربع سنوات يمكن أن تمدد لسنة اضافية : أي ان اقصى مدة هي خمس سنوات . وقد يحدث النقل لمجرد انتهاء مدة المبعوث المقررة في النظام ، كما اسلفنا ، وفي هذه الحالة ينقل المبعوث الدبلوماسي بنفس درجته . وفي الاحوال الاخرى ينقل الموظف الدبلوماسي لسبب اعتلائه صنفا أعلى بسبب ترفيعه ، وفي هذه الحالة يعهد اليه ترؤس بعثة دبلوماسية في قطر آخر .

ومن بين الحالات الاخرى وفاة المبعوث الدبلوماسي • وفي هذه الحالة تظل عائلة المبعوث الدبلوماسي متمتعة بالحصانات الدبلوماسية الكاملة خلال الفترة التى تسبق تهيؤها للسفر • ويتولى عادة أكبر موظف بعد الرئيس في ادارة شؤون البعثة الدبلوماسية الى ان يتم تعيين سفير جديد •

وهناك حالة اعتيادية اخيرة تنتهي فيها مهمة المبعوث الدبلوماسي وذلك حين حصول تغيير ضمن قواعد دستور البلاد في شخص رئيس الدولة بالوفاة أو التنازل أو الاستقالة(١٢) • وتستدعي هذه الحالة تقديم أوراق اعتماد جديدة لدى الرئيس الجديد • والشيء المتعارف ان هذا لا يؤثر على قدم المبعوثين أي ان التاريخ الاول لتقديم اوراق الاعتماد يبقى نافذ المفعول •

ان ما يجب ذكره في هذا الصدد هو ان المبعوث الدبلوماسي الذى قُرر استدعاؤه بسبب النقل أو الفصل أو الاحالة على التقاعد يُطلب بكتاب أو وثيقة رسمية تسمى كتاب الاستدعاء ''Letter of recall'' ويعنون هذا الكتاب الى رئيس الدولة أو وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي •

وقد جرت العادة أن ترسل الدولة المضيفة وثيقة جوابية لكتاب الاستدعاء •

الطرق الاستثنائية في انتهاء مهمة البعثة والمبعوث الدبلوماسي :

تختلف الطرق الاستثنائية الخاصة بانتهاء البعثة الدبلوماسية من حيث نوعها وشكلها وشدتها •

فقد يأخذ شكل تذمر الدولة ـ التي يعمل فيها المبعوث الدبلوماسي ـ من سلوك المبعوث نفسه • وفي هذه الحالة يصبح المبعوث شخصا غير مرغوب فيه ''Persona non Grata'' وعند ذلك يُطلب من حكومته ارسال وثيقة استدعائه • والدول عادة في مثل هذه الاحوال تجد نفسها مضطرة لاستدعاء ممثلها وتعيين خلفٍ له ، والا فقد يترتب من وراء ذلك توتر في العلاقات

---

(١٢) يذكر الاستاذ Wilson ان هذه الحالة لا تنطبق على النظام الجمهورى للحكم • انظر كتابه International Law (ص ١٩٢)

بين الدولتين التي تكون في غير مصلحتها • وكتاب الاستدعاء هذا يجري بحسب الطرق المرعية • فيعنون الى رئيس الدولة اذا كان المبعوث في درجة سفير أو وزير مفوض ، ويعنون الى وزير الخارجية اذا كان المبعوث غير المرغوب فيه من درجة القائم بالاعمال • وعند وصول الكتاب الخاص بالاستدعاء يقدمه رئيس البعثة بدوره الى رئيس الدولة المضيفة اشعارا لها بالاجراء المطلوب •

والجدير بالذكر ان انتهاء عمل المبعوث بهذه الطريقة لا يختلف شكلا من حيث الاجراءات المألوفة ، الا انه يختلف موضوعا • فالطلب ، طلب الاستدعاء ، لم يأت بناء على النقل أو الترقية أو الاحالة على التقاعد أو غيرها من الطرق المألوفة • وانما أتى بسبب وجود تذمر بين شخص المبعوث والدولة المضيفة • أي ان هناك حالة غير مألوفة ، حالة استثنائية ، أو بعبارة أصح علاقات غير اعتيادية •

ولهذا السبب يعتبر تذمر الدولة المضيفة والاجراء الذي يتخذ بسبب التذمر هذا ، حالة غيرطبيعية أو استثنائية •• على ان الطريقة هذه وان كانت استثنائية الا انها لا تكون قوية في شدتها لان المسألة يمكن حلها بتبديل شخص الدبلوماسي • وان العلاقات بين الدولتين لا تقطع بأي حال من الاحوال •

ان جل ما يسببه الايعاز من قبل الدولة المضيفة باستدعاء المبعوث الدبلوماسي للدولة الموفدة هو خلق جو معكر بين الدولتين ، ولكن هذا الجو المعكر لا يؤثر تأثيرا كبيرا على العلاقات الدولية •

وحين يكون موقف المبعوث الدبلوماسي بالنسبة للدولة المضيفة موقفا لا تستطيع فيه الانتظار ومفاتحة حكومته ، كأن يثبت لها تدخل المبعوث في الشؤون الداخلية للقطر ، فانها قد تتخذ قرارا أكثر شدة من الحالة السابقة • ذلك انها لا تطلب استدعاءه في هذه الحالة ، وانما تسلمه جواز سفره[١٣] وتأمره بمغادرة بلادها حالا أو في خلال فترة وجيزة تحددها له

---

(١٣) انظر Satow مصدر اتى ذكره سابقا ، (ص ٢١٠)

وتطلب منه في خلالها ترك القطر • ومن الشواهد على هذه الحالة اشتراك السفير البريطاني في اسبانيا عام ١٩٤٨ حين حدوث ثورة فيها ، اشتراكه في التحريض على الثورة ، فما كان من الحكومة الاسبانية الا أن أمرت بطرده حيث سلمته جواز سفره وأمرته بمغادرة القطر حالا • ومن الشـــواهد الاخرى ، حادثة السفير البريطاني لدى حكومة الولايات المتحدة عام ١٨٨٨م الذي اعطى تصريحا بشأن احد المرشحين لانتخاب رئيس الجمهـورية ، فاعتبرت حكومة الولايات المتحدة ذلك تدخلا في شؤونها الداخلية ، وأمرته بناءً على ذلك بمغادرة القطر • والاحدث من هذا قضية سفير امريكا المستر جورج كنن "George Kennan" لدىالاتحاد السوفيتي الذي القىمحاضرة عام ١٩٥٢ اثناء زيارته لبرلين انتقد فيها معاملة الاتحاد السوفييتي للمبعوثـين الدبلوماسيين الاجانب • وعلى أثر ذلك اعتبرت الحكومة السوفياتية عمل السفير الامريكي طعنا بها فاتخذت قرارا يلزم السفير المذكور بمغادرةموسكو•

ويعتبر مثل هذا الاجراء من قبل الدولة المضيفة ، عملا يسيء الى العلاقات القائمة بين الدولتين(١٤) •

وقد يأخذ انتهاء عمل البعثة الدبلوماسية بالطرق الاستثنائية قالبا آخر• ذلك ان الدولة المضيفة تبدي تذمرا لا من شخص المبعوث الدبلوماسي في هذه الحالة بل من دولة المبعوث وسياستها • وقد يكون التذمر هذا على أكثر من شكل واحد • فاحدى هذه الاشكال تذمر الدولة من تغيير الحكم بطرق غير دستورية كأن يحدث انقلاب أو ثورة شعبية عامة في احدى الدولتين وفي هذه الحالة يتحتم على المبعوث تقديم أوراق اعتماد جديدة لحكومة الانقلاب أو الثورة ويحتاج الامر لذلك الى اعتراف الدولة الاخرى بالنظام الجديد • وفي خلال مدة عدم الاعتراف يبقى المبعوث الدبلـوماسي متمتعـــا بنفس الحصانات الدبلوماسية • وقد لا تعترف الدولة بنظام الحكم الجديد وتبقى

---

(١٤) انظر Potter في كتابه المعنون International Organization مصدر اتى ذكره سابقا (ص ٨٨)

معترفة بالنظام القديم والمبعوث الممثل له • وعندها لا تؤسس اية عـــلاقات دبلوماسية جديدة • ففي سنة ١٩٠٣ حدث في صربيا انقلاب اطاح بالعائلة المالكة فاستدعى الامر الى ان تقطع بريطانيا علاقاتها مع صربيا لمدة تجاوزت أربع سنوات •

ومن الحالات التي تنتهي فيها مهمة البعثة الدبلوماسية حالة فناء احدى الدولتين : أما الدولة الموفدة للبعثة أو الدولة المضيفة • وفناء الدولة معناه زوالها من عالم الوجود وسحب الدول الاخرى ممثليها من قطرها • ومن المشاكل التي قد تحدث بين الدول هو ان الدولة الموفدة قد لا تعترف بالتغيير الجديد وعندها تبقى بعثتها الدبلوماسية ممثلة لديها حتى اذا انتقل مركز الحكومة الى مكان أو قطر آخر •

ومن الاشكال الاخرى للاحوال الاستثنائية في انتهاء عمل البعثـــة الدبلوماسية هو قيام احدى الدولتين اللتين تتبادلان التمثيـــل الدبلوماسي بعمل قد تشعر منه احدها انه عدائي • ويترتب على ذلك أن تتهدد مصالح هذه الدولة التي تشعر انها المعتدى على حقوقها أو كرامتها أو مصالحها ، وحينئذٍ تبادر بقطع العلاقات وبانهاء البعثة الدبلوماسية • ومن الامثلة على ذلك مواقف فرنسا العدائية تجاه حرية الجزائر في تقرير مصيرها مما خلق جوا خطرا يهدد السلام العالمي بصورة عامة وسلامة العالم العربي بصورة خاصة وبناء على تكرار اعمال العداء من قبل فرنسا طوال خمس سنين قررت الجمهورية العراقية والجمهورية العربية المتحدة قطع العلاقات الدبلوماسية مع فرنسا وسحبت بموجب ذلك القرار بعثة كل منهما الدبلوماسية •

ومن الامثلة الاخرى على ذلك ايضا ، قطع بريطانيا علاقاتها مع المكسيك بين عام ١٩٣١–١٩٤١ بناء على تأميم حكومة المكسيك النفط في بلادها والتي كانت قبل ذلك تدار من قبل شركات انكليزية •

كما قطعت ايران علاقاتها مع الولايات المتحدة الامريكيـــة بين عام

١٩٣٦-١٩٣٩ بسبب التهجمات التي كانت تشنها صحف امريكا على ايران •

ومن أقوى الاشكال شدة قطع العلاقات الدبلوماسية وانتهاء اعمال البعثة الدبلوماسية هي حالة قيام حرب بين الدولتين • هذا وان مجرد اعلان الحرب بين دولتين معناه ان دور العلاقات بالصورة السلمية قد انتهى وحل محله علاقة حرب تُقرر نوعيتها نتائج تلك الحرب • وما يجب معرفته هو ان الحصانة الدبلوماسية للمبعوثين الدبلوماسيين الباقين تظل مستمرة وتحافظ عليها الدول عادة •

نستنتج مما تقدم ما يلي :

اولا : ان انتهاء اعمال البعثة الدبلوماسيه سواء أكان بطرق اعتيادية أو بطرق استثنائية وكذلك قطع العلاقات الدبلوماسية هي اعمال داخليـة من اختصاص الدولة وسيادتها ولا يوجد للقانون الدولي أي الزام تفصيلي على الدولة من هذه الناحية لتحديد سلوكها •

ثانيا : ان قطع العلاقات لا يؤثر من الناحية القانونية على رعايا الدولتين اللتين قطعتا العلاقات الدبلوماسية بينهما •

ثالثا : لا يؤثر انهاء عمل البعثة الدبلوماسية أو قطع العـــلاقات الدبلوماسية على المعاهدات القائمة بين الدولتين •



الفصل الرابع

نظم التمثيل الدبلوماسي والقنصلي

الخدمة الخارجية : Foreign Service

مقدمـــة ـ

تحظى وظائف الخدمة الخارجية باقبال المواطنين عليها حتى في أكثر البلاد ديمقراطية بالنظر لما يحتله شاغلها من مكانة مرموقة ومن حفاوة وصلات شخصية واجتماعية ، ومن مجاملات واعتبارات رسمية • وتحرص الدول ـ جميع الدول ـ على انتقاء موظفيها للخدمة الخارجيـــة من بين المواطنين اللائقين الكفوئين ، وممن له ماض وطني محترم ومقدر ، وذلك لان المبعوثين في الخارج يتوقف عليهم بنـــاء العلاقات الطيبة مع الغـير وعليهـم يلقى من الواجبات الجسام والحساسة التي يتوقف عليها مصير ونجاح الدولة في الحقل الخارجي • ذلك ان الممثل الدبلوماسي ذا العقل المدبر ، بامكانه أن يستخدم في الدعاية لبلده ما يشرح كفاية وقدرة بلده الصناعية واستعدادها الحربي وصفاتها المعنوية ، وحتى خدماتها في مضمار تقدم الانسانية جمعاء بصورة يترتب عليها تقوية العلاقات ودعم مركز بلاده في الخارج •

نظرة عامة في شروط الخدمة الخارجية للدول المختلفة :

السلك الدبلوماسي والقنصلي :

ولتحديد موضوعنا ، فان بامكاننا القول ان وظائف الخدمة الخارجية هي احدى اصناف وظائف الخدمة العامة • وموظفو الخدمة الخارجيـــة

هم اولئك الموظفون المكونون لهيئة اختصاصية دائمة والذين يعهد اليهم القيام بتنفيذ سياسة بلادهم الخارجية : سواء أكانت دبلوماسية أم اقتصادية أم فنية ، وذلك عن طريق اجراء المفاوضات مع الدول التي يعتمدون اليها في حدود القواعد العامة التي يقرها العرف والقانون الدولى : أي الوصول الى اتفاقات تضمن تحقيق سياسة ومصالح بلادهم الخارجية ، عن طريق ايجاد سبيل معتدل لا يضر بمصلحة الطرفين ويؤسس علاقات ودية مع الدول الاخرى •

وتشتمل وظائف الخدمة الخارجية (Foreign Service) بالاساس على وظائف السلك الدبلوماسي (Diplomatic Service) وعلى وظائف السلك القنصلى (Consular Service) • فقد نجد ان البلدان التي لا تفصل بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي ، تطلق على وظائف الخدمة الخارجية عموما باسم وظائف الخدمة الخارجية (والسلك الخارجي) • ومن الامثلة على هذه الدول ، المانيا والولايات المتحدة الامريكية والعراق • اما الدول التي تتبع نظام التفريق بين السلك الدبلوماسي والقنصلي الى حد تام في الماضي والى درجة ما في الحاضر ، فهي انكلترا • وهناك من الدول من لا يقيم فصلا تاما بين السلكين وانما فصلا جزئيا يتحدد بنوعية الامتحان ، كفرنسا مثلا •

وحين نستعرض بصورة عامة آراء علماء الحقوق الدولية في المعايير العامة لاختيار الدبلوماسيين ، نجد ان فريقا من هؤلاء العلماء ، يؤكد على الرأي ان لا عبرة للمركز الاجتماعي والسن والجنسية والدين في اختيار الممثلين الدبلوماسيين[١] ، وانما العبرة بالتخصص العلمي والكفاءة والمعرفة الشخصية • وعلى هذا الاساس فانهم يقدمون شرط الكفاءة الشخصية والتخصص العلمي على جميع الشروط الاخرى • وحجتهم في ذلك هي ان ما تقدمه العناصر الكفوءة من المواطنين المتخصصين في السياسة الدولية

---

(١) جونه ، موجز الدبلوماسية ، تعريب وتلخيص سموحي فوق العادة وقاسم مردم ، (ص ٣٠) •

والعلاقات الدولية والقانون الدولي يفوق في الاهمية والاثر كل ثروة أو نفقات مادية ينفقها الممثل من ذوي الثراء في رفع سمعة بلاده • ذلك ان التمثيل ليس مسألة مظهر خارجي أو انفاق مادي • واما المركز الاجتماعي الذي يحظى به بعض المواطنين في بلادهم فانه ليس من الضروري ان يكون كذلك لمبعوث دبلوماسي الى بلد تختلف فيه المعايير ونظم الحياة الاجتماعية• وليس هذا فقط ، فان الكفاءة والتخصص بالنسبة لاهل هذا الفريق من علماء الحقوق الدولية تتقدم على كل ما يتعلق بمسائل الجنس والمذهب وحتى السن • فمنهم من يؤكد ان اعتبارات اشغال وظيفة المبعوث الدبلوماسي من قبل الذكور وتفضيلهم على الاناث هي اعتبارات لا تستند الى الكفاءة الحقيقية للفرد وانما على اعتبارات فرضتها ظروف المحافظة وتاريخ اعتلاء الذكور على الاناث في الخدمات العامة • والذي يؤيد ذلك بنظرهم ، انه حين بدأ عصر الانطلاق والحرية والمساواة بين الجنسين ، وجد ان من بين جنس الاناث من يتفوقن في ذكائهن وقدرتهن على كثير من الذكور[٢] ومعنى هذا ان من بين الجنس الانثوي ، من ذوات القابلية والدراسة العالية المتخصصة ، من يستطعن ان يؤدين خدمات عظمى لبلادهن في الحقل الدبلوماسي والمجال الدولي • وان هذا المعيار بحد ذاته ـ معيار الكفاءة ـ يؤهلهن لان يسلكن سلوكا أكثر قبولا من اولئك الذكور الذين تعوزهم المقدرة والكفاءة •

ولا يقتصر موضوع الكفاءة في عدم التمييز في الجنس فحسب ، وانما يطغى على كل الاعتبارات الثانوية الاخرى كالسن مثلا • ذلك ان مسألة السن ، بحسب رأي أهل هذا الفريق من علماء الحقوق الدوليين ، مسألة اعتبارية • فمن المتعارف عليه ان سن الشباب هو سن النشاط والحيوية والابداع ، وان سن الشيخوخة هو سن النضوج والحكمة والتجربة الطويلة • ومن هذا العرف نجد الكثيرين يؤكدون على ان السن المتوسط

(٢) المصدر السابق نفسه ، (ص ٣٣) •

بين الشباب والشيخوخة هو السن اللائق الذى يجمع بين النشاط والابداع من جهة ، والاتزان والتجربة من جهة أخرى . ولكن هذا العرف على حد وجهة نظر هذا الفريق الذي يأخذ بمعيار الكفاءة قبل أي معيار آخر ، لا يمكن أن يكون مطلقا وعاما . فلا يمنع أيضا من أن نجد بين الشباب من يجمع النشاط والاتزان . ولا يمنع أيضا ان نجد من بين المتقدمين في السن من لا تزال حيويته تقاس بحيوية الشباب بالاضافة الى تجربته واتزانه . واذن ، فالكفاءة لاتنحصر في سن معين يمكن تحديده بالضبط . وجل ما في الامر ان المسألة مسألة مقدرة واتزان ونشاط .

وبناء على ما تقدم فان مناصري معيار الكفاءة الشخصية والتخصص لا يسمحون بتعيين اعضاء البعثات الدبلوماسية من غير المتخصصين والمجربين في الحقل الدبلوماسي[٣]. ذلك انالدبلوماسية هيعلم وفن في آن واحد . وان هذا العلم والفن يحتاج الى دراسة علمية ومعرفة ، وكذلك التجربة ، ولا يمكن بناء على ذلك ، الاعتماد على ممثلين سياسيين من خارج السلك . وانه وان نجد ان بعض الدول تختار بعض مبعوثيها من خارج السلك الدبلوماسي ، فهذا لا يمنع من ذكر الحقيقة ان هذه الممارسة قد أدت في كثير من الاحيان الى فشل ذريع . ويتجلى خطر ذلك حين يعهد الى مثل هذا النوع القيام باجراء مفاوضة في مسائل مهمة جدا قد يترتب من ورائها أزمات دولية ، وقد يضعف من مركز الدولة وعلاقاتها مع الدول الاخرى .

على ان رأي هذا الفريق من علماء الحقوق الدولية ، يقابله رأي آخر يجمع فئة من ذوي العلم والرأي والاطلاع والتجربة في الحقل الدبلوماسي ، والثقافة العامة تؤكد على الاخذ بنظر الاعتبار بالمركز الاجتماعي[٤] والماضي الطيب والسن والمذهب والجنس والجنسية قبل

---

(٣) المصدر السابق نفسه ، (ص ٣٣) .

(٤) انظر المقالة التي توضح كيف يعتلي البعض من غير المتخصصين المناصب الدبلوماسية العالية ، والمعنونة :

= ''The Ambassodorial issue: Professional or amateurs''

التأكيد على التخصص • وقد عبر اللورد ساتو (Lord Satow) عن هذه الناحية بقوله « ان الخصائص المميزة للمفاوض الناجح ـ بالاضافه الى معرفة الامور بصورة عامة وفهم مصالح بلاده بصورة خاصة ـ كمعرفة الرجال التي تمكن صاحبها من فهم النظرات ورمقات العيون ، وكمرونة الخلق التي تتغلب على الرجل الضعيف بالتعقيب المتواصل وعلى الرجل القوي بالدماثة ، وكالاستعداد السريع لفهم وجهة نظر الطرف المقابل والبراعة في تفنيد اعتراضاته ، هي كلها صفات لا يمكن ان تكتسب الا بالميل الطبيعي والاتصال الاجتماعي والاطلاع العقلي على الامور ...» •

واذن فالمركز الاجتماعي الذي يتمتع به الفرد في بلده يؤهله للاتصال بمختلف الاندية والمجالس والطبقات ويساعده على تفهم حالة البلد فهما واقعيا • ذلك ان الفرد الذي يستطيع ان ينال استحسان الآخرين ليس بالامر السهل ، وان من مقومات ذلك ، المركز الاجتماعي والشخصيه • ويعتبر مناصرو هذا المبدأ ان هذا المركز الاجتماعي له صلة وثيقة بحياة

= بقلم C. B. Luce في مجلة (Foreign Affairs) الصادرة في تشرين أول ١٩٥٧ ، وعلى الاخص (ص ١١٨) حيث يقول « حينما يبني الرجل البارع مركزا مرموقا في بلده عن طريق تتبعه الخاص والمشفوع بالنجاح .. وحين يثبت عمليا من بعد سنين ، حيوية مبدعة واهتماما بالغا في الشؤون العامة، وحين يقوم باتصالات كثيرة ومتنوعة مع القادة الاخرين ، واذا بالاضافة الى ما تقدم ، ما ساعد هذا المركز على تكوين علاقات شخصية مع رئيس الجمهورية ووزير الخارجية ، فان مثل هذا الرجل يجب ان يشار اليه بانه رجل مهم بحق .... » ثم يقول :

« ان المركز الاجتماعي العالي لمثل هذا الرجل سوف يعطيه قوة يستطيع فيها التأثير على الراي العام في بلده ، وسوف يؤهله الاتصال بالشخصيات المهمة المسؤولة من دون اي تردد ومن ابداء الاقتراحات لهم من دون أي عناء ونفاد صبر • وسيكون رجلا يستطيع ايجاد الحلول للامور المختلفة الخاصة بقطره مبرهنا على حلوله بقوة الحجة • (واذن) فان مثل هذا الرجل سيحظى دوما باستقبال حار من قبل الشخصيات السياسية في القطر الموفد اليه • وبالطبع فان اشغال أمثاله منصب الممثل الدبلوماسي سيوصف من قبل هؤلاء الشخصيات بالشرف والفرصة السعيدة التي تساعد الطرفين على التعاون المتقابل المنتج .... » •

ذلك الفرد بما في ذلك تسنمه المناصب المهمة في بلده • والثقة والسمعة الطيبة التي يحصل عليها الفرد ما هي الا نتيجة لاخلاصه وسهره على مصلحة بلده ، واذاً فان هذا النوع من الافراد هو أهل لتقلد منصب دبلوماسي • ويؤيد ذلك ، كما يؤكد انصار هذا الفريق ان بعض الدول تصر على ان يكون الممثل المعتمد لديها من ذوي الماضي المجيد بجانب ما يتحلى به من خبرة وقدرة وشخصية ، أي ان الرجل الذي يبني له مركزا اجتماعيا وسياسيا ممتازا ، ويوفق بين الواجب والمصلحة الخاصة والمصلحة العامة ، هو أول من يستطيع ان يبني سمعة طيبة ومركزا لبلاده وينال استحسان الدولة الموفد اليها •

اما جنسية المبعوث فهذا أمر مهم آخر • وطالما ان المبعوث تلقى على عاتقه مهام جسام ، وحساسة في أغلب الاحيان ، وان عليها يتوقف مصير البلد بأكمله ، فيرى اصحاب هذا الرأي انه لا يجوز استخدام الموظف الدبلوماسي أو القنصلي الذي يحمل جنسية أجنبية • ذلك ان الولاء في هذه الحالة سيكون مقسما في الوقت الذي يجب ان يكون موحدا • وفي هذه الحالة فانه من الصعب عليه التوفيق بين واجبه الوطني وبين قطره الذي ينتمي اليه •

اما من حيث المذهب فان قواعد المجاملة بين الدول ، تقضي ان تراعي الدولة الموفدة للمبعوث في عدم ارسالها ، على حد رأي هذا الفريق ، مبعوثين ينتمون الى مذهب غير متجانس ، كلما ساعدتها الظروف • هذا من جهة ، ومن الجهة الاخرى ، فان مصلحة الدولة نفسها ، طالما انها تريد تأسيس علاقات ودية مع الغير ، ارسال المبعوثين الذين هم أقرب الى مذهب الدولة الموفد اليها •

ويقف من مسألة السن ، انصار هذا الفريق ، موقفا يختلف عن انصار مذهب التخصص • فيؤكدون على التجارب سواء كانت تجاربهم أم تجارب غيرهم من الدول • واذ ان مسألة السن مسألة تراعى بنسبة أكبر في البلاد المحافظة ، وان مساندي الفريق الذى نحن بصدده يأخذون بنظر الاعتبار

قواعد المجاملة بين الدول مهما كانت ، فانهم والحالة هذه من غير المؤيدين بارسال مبعوثين من الشباب مقتصرين بذلك على الافراد الـذين اكتملت رجولتهم وازدادت تجاربهم بحكم طول الزمن الذى مروا به •

والواقع ان الحكومات الرشيدة تقدر جميع هذه الامور وتنظر الى ما هو مهم وما هو اهم من ذلك وتوفق بين هذا وذاك المعيار ، آخذة بنظر الاعتبار كل الاعتبارات النظرية والعملية • فهي حين تختـار مبعوثيهـا الدبلوماسيين تعلم وتقدر كل التقدير ان المبعوث سيتولى مهاما جساما وعليه تتوقف سمعتها ومكانتها ومركزها في الخارج • وبناء على كل ذلك فانها تكون متأنية في اختياره • وهي ترى في الكفاءة ما يجب التأكيد عليه•ذلك ان العلاقات والمفاوضات لتوطيد هذه العلاقات بصورة طيبة وعلى أسس رصينة تحتاج الى مبعوثين يتقنون الدبلوماسية كعلم وفن في وقت واحد • كما انها ترى ايضا ان حملة الشهادات العالية من ذوي الاختصاص في الشـــؤون والعلاقات والقوانين الدولية لابد وان يفضلوا على غيرهم ممن لا دراسـة اختصاصية لهم ، أو بالاحرى ، ممن هم غرباء على الحرفة الدبلوماسيه • ثم انها تقدر ايضا ان ذوي الدراسة العالية والتجربة من الذين تدرجـوا في المناصب والمسؤولية في وظائف السلك الخارجي هم الذين يجب أن يكونوا مفضلين على حملة الشهادات العالية الذين تعوزهم التجربة • كذلك فان الحكومة الرشيدة تحاول بكل جهدها الممانعة فيقبول المرشحين للدخول في الخدمة الخارجية على أساس حزبيضيق ، أو الذين فشلوا في الانتخابات النيابية والاعمال الادارية والذين يزج بهم الحزب المسيطر على شـؤون الدولة الى السلك مكافأة لهم على خدمتهم لذلك الحزب •

ولذلك فاننا نرى ، استنادا الى ما تقدم ، انه قد تكونت لدى الاغلبية من الدول التي قطعت شوطا كبيرا فيمضمار التقدم ، شروط عامةومستويات ومعايير واختبارات ومعلومات يجب أن يختبر فيها المرشحـون للسـلك الدبلوماسي والقنصلي عن طريق اجراء مسابقات ، ومن يفشل فلا يحق له

أن يكون موظفا في السلك الخارجي • فمسألة الكفاءة العلمية بما فيها من معرفة ومعلومات خاصة في القانون الدولي والعلاقات الدولية والسياسات الخارجية والدبلوماسية واللغات الاجنبية ومعلومات عامة في التاريخ والاقتصاد قد أصبحت مسألة لا تجادل ولا تتردد الدول عامة في اشتراطها • كما انها بجانب ذلك لا تزال ترى ان المعايير الاخرى ـ سواء كانت تستند على معايير نظرية أم عملية ـ ـ كاللياقة وسرعة البديهة وقوة الذاكرة والقابلية الاجتماعية والامانة والدقة والاخلاص ـ معايير مهمة لا يمكن التغاضي عنها مطلقا • وصفوة القول : ان الدول الحديثة تبحث دوما في ايجاد الممثلين الذين يجمعون بين التخصص والتجربة واللياقة والقابلية والامانة والاخلاص •

ومع ان الدول عامة ، تقر وتعترف بهذه المباديء العامة ، الا انها من الناحية الاخرى ظلت وما تزال تتفاوت في مقاييسها وشروطها التي يجب أن تتوفر في موظف السلك الخارجي • ذلك ان كل دولة تحيطها من الظروف ما هي خاصة بها ـ كأن تكون تلك الظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو غيرها ـ والتي تؤثر عليها في رسم خطتها الخاصة بالسلك الخارجي •

وحين نستعرض الشروط العامة المطلوبة فيمن يروم الانتماء الى السلك الخارجي البريطاني بفرعيه الدبلوماسي والقنصلي ، نجد أولا ان هذا السلك مفتوح لمن يحمل الجنسية البريطانية فقط • وهذا يعني ان فقدان الجنسية البريطانية يؤدي بطالب الانتماء الى السلك بالرفض حالا • والشرط الثاني والاساس في طالب الانتماء الى السلك الخارجي البريطاني، هو ان يكون ذلك الطالب لا يتجاوز ولا يقل عن سن معينة • والسن المطلوبة يجب أن لا تقل عن الحادية والعشرين ولا تزيد على الخمسة والعشرين سنة • ويفهم من هذا التحديد ان المتقدم يستطيع الاشتراك في المسابقة الامتحانية لاكثر من مرة واحدة ، وانه من الافضل أن يتقدم

بطلبه في سن مبكرة حتى لا تضيع عليه الفرصة وتثبط عزيمته بسبب اجتيازه السن القانوني • والى زمن ليس بالبعيد جدا كانت وظائف الخدمة الخارجية في بريطانية مقسمة الى ثلاثة أصناف أساسية : (١) السلك الدبلوماسي (٢) السلك القنصلي (٣) السلك التجاري • وان كل صنف من هذه الاصناف له استقلاله ، ويجري امتحانه بصورة تختلف عن الصنف الآخر من حيث المطلوبات الامتحانية • الا انه منذ عام ١٩٣٩ ادمجت جميع هذه الاصناف بصنف واحد سمي بالسلك الخارجي • وبعد ان ادمجت وظائف السلك الخارجي في صنف واحد ، اصبح بمقدور كل مواطن تتوفر فيه الشروط التي ذكرناها آنفا ، مضافا اليها سلامته الصحية ، من الاشتراك في المسابقة العامة ، وعن طريقها يعين من تثبت جدارته ونجاحه • ويتكون امتحان المسابقة من قسم شفهي تجريه لجنة تختار لهذا الغرض ومكونةمن كبار موظفي وزارة الخارجية ومن خارجها كأساتذة الجامعات بغية الكشف عن لياقته ومعرفة المعلومات العامة الخاصة بالمتقدم • أما فيالقسمالتحريري، فيطلب من طالب الانتماء أن يكون مستواه بمستوى مرتبة الشرف الجامعية ولزوم اجتيازه في نفس الوقت اختبارا ليس بالسهل في كل من اللغتين الفرنسية والالمانية • ان شرط المستوى الجامعي ومعرفة لغتين اجنبيتين يفرضان على الراغب في الانتماء الى السلك الخارجي ان يقضي على الاقل مدة ثلاث سنوات في الجامعة حتى يستطيع اجتياز مثل هذا الامتحان • واذا كان الامتحان في بريطانيا في السابق يجري بصورة شكلية وان التركيز كان ينصب على اللغات الاجنبية التي يضطر بسببها الطالب الى قضاء عطلة خارج قطره للتمرين على هذه اللغات ، فقد أصبح الامتحان حديثا فعليا ويتطلب الماما جيدا في اللغات • اما اتقان هذه اللغات فيتم حسب النظام الحديث بأن يمرن ويقوى الموظف الذي تم تعينه خلال مدة تجربته وعلى نفقة الحكومة • كل هذا لكي يفسح المجال للجميع بصورة متساويةللمتقدم الى هذه الوظائف من دون حرمان من ليس له استطاعة مالية للذهاب الى

الخارج لدراسة اللغات على حسابهم الخاص كما كان يحدث في السابق •

وعلى الرغم من ان كلا من السلكين القنصلي والدبلوماسي قد ادمجا في سلك واحد ، الا ان الملاحظ ان فرص التقـدم أمام موظف السلك القنصلي ظلت عمليـا أقل من تلـك التي تفسح أمام موظف السلك الدبلوماسي • وثمة ملاحظة اخرى ألا وهي ، ان الجاه والمركز المـالي والاجتماعي والمحسوبية التي كانت تفرض على وزارة الخارجية أفرادا غير نابهين ولا مستحقين ، أصبح في الآونة الاخيرة من الصعب حدوثها • ذلك أن التعيين في السلك الخارجي قد خرج من مسؤولية الوزير واودع بيد لجنة تضم أعضاء من كبار موظفي الوزارة ومن خارجها كأعضاء البرلمان وأساتذة الجامعات • ثم اننا نجد بالاضافة الى ما تقدم ، ان بريطانيا قـد سلكت منذ سمحت بقبول الجنسين في وظائف السلك الخارجي ، مسلـكا غير محافظ • وأخيرا فان الملاحظ في الاتجاه البريطاني الحديث ان وزارة الخارجية فيهـا تسمح بالانتماء الى الدرجات الصغيرة من السلك ومن ثم يتدرجون للوصول الى الدرجات الاعلى فالاعلى حتى يصلوا الى درجـة سفير • وعلى هذا الاساس فان السلك الخارجي البريطاني لا يسمح بتعيين المبعوثين من خارج السلك •

وحين نقارن شروط الانتماء الى السلك الخارجي البريطاني بشروط السلك الخارجي الفرنسي ، نجد ، أول ما نجد ، ان فرنسا هي الاخرى من الدول التي تشدد على توفر شروط الجنسية الفرنسية في طالب الانتماء الى السلك الخارجي • كما نجـد أيضا ان كلا من السلكين القنصلي والدبلوماسي مندمجان مع بعضهما نظريا • والذي يمحص النظر في النظام الفرنسي (الذي يرجع الى عام ١٨٧٥) في الخدمة الخارجية يجد انه يؤكد على الكفاءة العلمية والشخصية اللائقة قبل أي شيء آخر • والنظام الفرنسي وان كان يشترط في طالب الانتماء الدخول في امتحان مسابقة مع الآخرين، كما هي الحال في بريطانيا ، الا انه ذو طابع خاص في اسلوبه •فامتحان

المسابقة يقسم الى قسمين: الاول، امتحان المسابقة الكبرى (Grand Concours) والثاني ، امتحان المسابقة الصغرى (Petit Conciurs) • والفرق بين هذين الامتحانين هو ان امتحان المسابقة الكبرى يفسح للناجح فيه على الحصول على وظيفة من درجة أعلى وعلى التقدم واعتلاء المناصب المهمة وبصـورة أسرع من الذين يجتازون امتحان المسابقـة الصغرى • ويستمر امتحان المسابقة الكبرى لمدة تقارب الشهرين ، بينما تكون مدة امتحان المسابقـة الصغرى أقل بكثير من ذلك • ويسير كل من هذين الامتحانين بخطوات ، الا ان خطوات المسابقة الكبرى ذات مستوى أعلى من الثـاني • فالخطوة الاولى مثلا في امتحان المسابقة الكبرى تتضمن اجتياز الطـالب امتحانا في اللغتين الانكليزية والالمانية يتم تحت اشراف لجنة من أساتذة الجامعـات وبرئاسة قنصل عام أو مستشار سفارة • وتتكون الخطوة الثانية من مقابلة كل متقدم أمام لجنة من السلك الخارجي الفرنسي بغية التأكد من لياقته وشخصيته ، وتتم بصورة جماعية وانفرادية لـكل من الاعضاء للجنـة المذكورة • وبالاضـافة فان على المشترك في الامتحان أن يكتب موضوعا انشائيا وخلاصة لموضوع آخر تحدده له اللجنه • أما الخطوة الثـالثة فتشتمل على امتحان أخير شفهي وتحريري في القانـون الدولي العام والجغرافية والتاريخ تجريه لجنة من أساتذة الجامعات برئاسة سفير •

أما النظـام الامريكي الخاص بالخدمة الخارجيـة ، فقد كان الى سنة ١٩٢٤ ، نظاما يستند على الحزبية الى حد كبير • ولم يكن قبل هذا الامتحان أي امتحان مسابقة يذكر ، وانما يعين في وظائف الخدمة الخارجية أنصار الحزب المنتصر في انتخابات رئيس الجمهورية • والمعروف أيضا ان موظفي السلك الخارجي ، كانوا يستبدلون كلما أتى رئيس جمهورية جديد • وهكذا فاننا نجد ان نظام المحسوبية والحزبية في وظائف السلك الخارجي ظل في هذا القطر متبعا الى زمن طويل • وحتى في الزمن الحاضر فان نسبة لا بأس بها من المبعوثين الامريكيين الى الخارج ما تزال تنتقى

من خارج السلك الخارجي • فيقول كلير • بي • لوس (G.B. Luce) ان ثلثي المبعوثين الامريكيين في الوقت الحاضر (عهد الرئيس ايزنهاور) هم من السلك والثلث الآخر من خارج السلك[٥]• ويرى والترليمان ان لا بأس من اختيار المبعوثين من خارج السلك الخارجي بشرط أن يمتاز المبعوث بصفات خاصة وانه أثبت جدارة ونجاحا في الحياة السياسية العامة •

وباقرار النظام الامريكي الخاص بالخدمة الخارجية (سنة ١٩٢٤) والذي يطلق عليه :

"The Reorganization Act of the American Foreign service"

أصبح يشترط في المتقدم الى السلك الخارجي أن يجتاز امتحـــانا يتطلب النجاح فيه التخصص في العلوم السياسية والقانونية في المستوى الجامعي • وبتطبيقه ، قل عدد المعينين سياسيا (Political appointees) ، وكثر عدد المبعوثين من بين المحترفين (Career Diplomats) • وبمقتضى هذا النظام ادمج كل من السلكين القنصلي والدبلوماسي في سلك واحد وأصبح يعرف بالسلك الخارجي (Foreign Service) [٦] • وقد حــدد هذا النظـــام (التعديل لسنة ١٩٣١) الدرجات والاضافات المختلفة للسلك ، وحـدد الصنف الذي يدخله طالب الانتماء أيضاء أي ان الناجح ينتمي الى صنف معين ومعلوم • وان العمل الذي يقوم به يتغـــير داخل حدود ذلك حتى يوجد له القسم الذي يكون انتاجه فيه بصورة مرضية • ان التعديلات التي اجريت على النظام في عام ١٩٣١ جعلت الهيئة الممتحنة هيئة مستقلة يؤلفها أعضاء معروفون بسمعتهم الطيبة وعدم تحزبهم • من كل هذا ، أراد النظام أن يجعل من السلك الخارجي سلكا خاصا بالاخصائيين • ومن المساعي الاخـــرى التي حاولت الولايات المتحدة الامريكية تحقيقها ، هي ادخال

---

(٥) انظر (Luce: The Ambassadorial Issue) المصدر السابق ، (ص ١١٩) •

(٦) انظر
G. Stuart: American Diplomatic & Consular Practice
(ص ١٨٦) •

الموظفين الجدد في دورات تدريبية أثناء العمل يتدربون فيها على الاصول الدبلوماسية واللغات الاجنبية •

وينظم الخدمة في السلكين الدبلوماسي والقنصلي بالجمهورية العربية المتحدة – لفترة ما بعد الثورة الى الوقت الحاضر – قانون نظام السلكين الدبلوماسي والقنصلي المعدل الذي صدر بتاريخ ٢٠ مايس سنة ١٩٥٤[٧] •

ويتميز نظام الخدمة الخارجية في الجمهورية العربية المتحدة باحتوائه على شروط مشتركة لطالبي الانتماء لكل من السلكين الدبلوماسي والقنصلي •

وتأتي في مقدمة الشروط المطلوبة للتعيين في وظائف وزارة الخارجية، الملحقين خاصة ، كما ينص عليها القانون المعدل[٨] ، شرط تمتع طالب الانتماء وأبويه بجنسية الجمهورية العربية المتحدة • ويؤكد القانون بوجه خاص ، اضافة لما تقدم ، على أن يكون طالب الانتماء حاصلا على شهادة عالية من احدى جامعات الجمهورية العربية المتحدة أو ما يعادلها من شهادات جامعية أجنبية •

أما بالنسبة للسن الواجب توفرها في الملحق ، فان القانون يحدده باحدى وعشرين سنة كحد أدنى وبسبع وعشرين سنة كحد أعلى • كما يشترط أيضا ، ألا يكون طالب العمل في وزارة الخارجية متزوجا من أجنبية[٩] • ومن بين الشروط المهمة ، بالاضافة الى ما سبق اجتياز طالب الانتماء امتحانا تجريه لجنة في وزارة الخارجية • ويتم التعيين بعد النجاح عادة بحسب الاسبقية •

---

(٧) مر هذا القانون بتعديلات عدة ، كان اخرها التعديل الصادر في ١٠/مايس/١٩٥٩ المتضمن شروط التعيين الجديدة في وظائف الملحقين بوزارة الخارجية وغيرها •

(٨) انظر قانون رقم (١٠٣) الخاص بشروط التعيين في وظائف الملحقين بوزارة الخارجية : الجريدة الرسمية عدد ٩٩ وتاريخ ١٦ (مايس) ١٥٩٩•

(٩) يستثنى من ذلك ، وبأذن من رئيس الجمهورية الزوجات اللائي يتمتعن باحدى جنسيات الاقطار العربية •

والملاحظ في قانون الخدمة الخارجية (السلكين الدبلوماسي والقنصلي) في الجمهورية العربية المتحدة انه يفتح الباب لذوي الكفاءات والاختصاصات من خارج الوزارة ليعينوا رأسا في مختلف الدرجات الشاغرة[١٠] .

ولقد ظل الملحق الخاص بالسلك الخارجي من قانون الخدمة المدنية الموحد لسنة ١٩٦٠ (الجدول رقم «٤» : الشروط والاحكام الخاصة بالسلك الخارجي) معمولا به في الجمهورية العراقية لبضع سنوات أعقبت ثورة ١٤ تموز . وبتاريخ ١ نيسان ١٩٦٦ ألغي ذلك الملحق وحل محله الملحق الخاص بالخدمة الخارجية : قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (٣١) لسنة ١٩٦٦[١١] .

ومن الشروط المهمة المطلوبة في طالب الانتماء التي وردت في الملحق الجديد الخاص بالخدمة الخارجية ، انه لا يجوز لمن لا يحمل الجنسية العراقية بالولادة بالانتماء الى السلك الدبلوماسي . وقد حصر التعيين الاول مرة بالدرجات السادسة والخامسة والرابعة (ملحق ـ سكرتير ثالث ـ سكرتير ثان) . وقد جاء أيضا تحديد لسن طالبي الانتماء الى السلك الدبلوماسي ، بحيث لا يزيد على (٣٢) سنة كحد أعلى[١٢] .

---

(١٠) انظر المادة (٧) المعدلة بالقانون رقم (٥٤٨) في ٤ نوفمبر (تشرين الثاني) ١٩٥٤ . وحينما نقارن هذا بشروط الخدمة الخارجية في الجمهورية العراقية المنصوص عليها في قانون الخدمة الخارجية المعدل (نيسان ١٩٦٦) ، نجد ان الجمهورية العراقية تحصر التعيين لاول مرة بالدرجات السادسة (ملحق) والخامسة (سكرتير ثالث) والرابعة (سكرتير ثان) فقط .

(١١) للاطلاع على تفاصيل الملحق الخاص بالخدمة الخارجية والصادرة بقانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٣١) لسنة ١٩٦٦ والنافذ اعتبارا من ١/نيسان/١٩٦٦ ، راجع الملحق (١) من هذا الكتاب .

(١٢) ظل بند (هـ) من الفقرة (٢) من المادة الثالثة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية معمولا به الى ٢١/ايلول/١٩٦٦ حيث حذف هذا الشرط بالقانون رقم (٨٢) لسنة ١٩٦٦ . انظر الوقائع العراقية الرسمية عدد (١٣١٨) الصادر في ٢١/ايلول/١٩٦٦ . الملحق (٢) من هذا الكتاب .

أما فيما يخص اللغات الاجنبية ، فيشترط في طالب الانتماء أن يتقن احدى اللغتين الانكليزية أو الافرنسية[١٣] • ويطلب من طالب الانتماء أيضا أن يكون حاملا لشهادة عالية ذات علاقة مباشرة بالسلك الدبلوماسي تؤهله للتعيين بالدرجة السادسة على الاقل • وفي جميع الاحوال يجب أن يجتاز الطالب امتحان مسابقة تحريري وآخر شفهي تجريه وزارة الخارجية بين حين وآخر • على ان القانون المذكور يجوّز تعيين المبعوثين من خارج السلك بدرجة سفير بشرط أن يستحق التعيين في الدرجة الاولى وبشرط أن يكون عراقيا غير متزوج من أجنبية ومتخرجا من مدرسة عالية ومتقنا احدى اللغتين الانكليزية والفرنسية • وأما اذا كان قد سبق له أن أشغل منصبا وزاريا فيشترط في تعيينه بدرجة سفير أن يكون قد مضى على حصوله على الشهادة العالية مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة • على ان مثل هذا التعيين يكون لمدة ثلاث سنوات ويجوز تجديده لمرتين فقط •

وعلى ضوء ما تقدم فان نظام التمثيل الخارجي العراقي لا يفصل بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي • كذلك فان العراق هو من الاقطار التي تجمع في اختيار رؤساء بعثاتها الدبلوماسية من بين موظفي السلك ومن خارجه أيضا • وقد أشرنا في فصل سابق وفي هذا الفصل الى الحجج التي تثبت جواز تعيين بعض المبعوثين من خارج السلك والتي من أهمها خدمة المواطن ومواقفه المخلصة تجاه وطنه واعتلائه مركزا اجتماعيا طيبا وأخيرا تسنمه مناصب مهمة في السابق •

الاسبقية بين الدول والاسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين :

تتصل قواعد الاسبقية اتصالا مباشرا بمبدأ المساواة الذي تعترف به سائر الدول • وكما ذكرنا من قبل في فصل سابق ، ان مبدأ المساواة نشأ نتيجة للتطور الحديث في النظرية الدبلوماسية • وعن هذا التطور خلقت

(١٣) « ويجوز عند الضرورة وبقرار من الوزير الاكتفاء باحدى اللغات الرسمية الاخرى في الامم المتحدة » • فرع (د) من الفقرة الثانية : المادة الثالثة من ملحق الخدمة الخارجية •

فكرة المصالح المشتركة بين الامم كبديل للنظرية الدبلوماسية القديمة التي كانت تؤكد على الحق المطلق للدولة دون الاخذ بنظر الاعتبار بمصالح الدول الاخرى • فلقد وجدت الدول الحديثة ان فكرة المصالح المشتركة بينها هي من الامور الواجب تقديرها والتي لا يمكن بدونها ان تعيش الواحدة بجانب الاخرى • وهذا ما حداها الى ان تهجر فكرة المصلحة القومية المطلقة • كما وجدت ايضا انه لا يمكن تحقيق مبدأ المصالح المشتركة الا عن طريق مبدأ آخر الا وهو مبدأ المساواة • ذلك ان الدولة التي تريد من الدول الاخرى الاعتراف بسيادتها الكاملة ، اصبح لزاما عليها هي الاخرى، حين اقرارها بمبدأ المصالح المشتركة، أن تعترف بسيادةالدول الاخرى كاملة ايضا • والنتيجة المنطقية المترتبة على ذلك ، التساوي في الحقوق الدولية لان الدول اشخاص حقوقية تتمتع بنفس السيادة [١٤] وان هذا التساوي في الحق لابد وان يهمل اعتبارات مثل نظام الحكم ومساحة الارض وعدد السكان والمذهب والمركز التاريخي والاقتصادي والعسكري والى غير ذلك من الاعتبارات • هذا هو المفهوم المنطقي للسيادة والمساواة الا ان مسألة السيادة والمساواة اصطدمت بمصالح الدول من ناحيتها الواقعية • فالدول في الواقع ، كونها محاطة بمصالح داخلية واستعداد فطري وقابليات خاصة بها ، يتحتم عليها السعي دوما الى تحقيق الحاجات المحلية والمصالح الداخلية ، وربما يدعو ذلك الدولة بقصد او بغير قصد الى التوسع على حساب الغير ، وهذا مما يخلق لها اصطداما في المصالح مع غيرها من الدول [١٥] •

ان الاصطدام الذي يحصل بين الدول ينتج في غالب الاحيان من اتجاه الدول الكبيرة الى السيطرة على الدول الصغيرة [١٦] الامر الذي يجعل هذه الدول الصغيرة تدافع عن حقوقها المتساوية في السيادة في كل مجال دولي

---

(١٤) جونه ، مصدر اتى ذكره سابقا ، ص (٤٨)

(١٥) المصدر السابق ، ص (٤٩) •

(١٦) انظر International Law: Fenwick (ص٤٦٢) •

يتيح لها المطالبة به • وقد يصبح موضوع كرامة الدولة الصغيرة وامتيازاتها من أهم الاعمال التي يضطلع بها ممثلها الدبلوماسي في الخارج • ويقول البروفسور فينويك « انه على الرغم من التساوي النظري بين الدول ذات السيادة ، فان عدم التساوي الواضح بينها ، والذي يشجع حدوثه طموح بعض الحكومات وغرور امرائها الشخصي ، قد سبب كفاحا مستمرا في مطالبيها لكرامتها القومية والوطنية اثر معاملة ممثليها الدبلوماسيين معاملة لاتعتقد انها تليق بها • ولم يتوان هؤلاء الممثلون في فترات معينة في الادلاء بأن ما يحظون به من معاملة شخصية عالية هو في الواقع احترام للدولة التي يمثلونها » (١٧) •

ان حوادث التاريخ الدبلوماسي في القرنين السابع عشر والثامن عشر حافلة بمطالبة الدول بالامتيازات المتساوية • وان نذكر بعض الحوادث على سبيل المثال فاننا نذكر أول ما نذكر مشكلة الاسبقية في مؤتمر كارلوفتز (Karlowitz) سنة ١٦٩٩ حين اضطر المسؤولون ادخال المفاوضين من اربعة ابواب منتظمة الشكل والقياس تفاديا لوقوع مشاكل اعقد وكحل عاجل لموضوع تقدم أو اسبقية الدول • ومن الحوادث المشهورة الاخرى ، الحادث الذي وقع بين السفير الفرنسي والسفير الاسباني في لندن عام ١٦٦١ • وملخص الحادث انه بمناسبة قدوم سفير السويد الى لندن ، ان ذهب سفراء الدول المختلفة لاستقباله فما كان من السفير الفرنسي ، الا وعقب بمركبته مباشرة ، الامر الذي اعتبره السفير الاسباني تجاوزا على كرامة بلده ، حيث أمر رجاله بالتقدم على مركبة السفير الفرنسي بالقوة مسببا بذلك عددا من القتلى والجرحى لحاشية السفير الفرنسي • وكان من نتائج هذا العمل ان أدى الى غضب ملك فرنسا لويس الرابع عشر انذاك حيث وجه انذارا الى ملك اسبانيا مطالبا اياه بابداء اعتذاره والتصريح علنا من أن اسبانيا لن تكرر هذا الحادث الذي جرح شعور وكرامة الامة الفرنسية ، والا فانه

---

(١٧) المصدر السابق نفسه ، ص (٤٦٣)

سيعلن الحرب عليها • ولم يكتف لويس الرابع عشر بهذا فقط ، فانه سحب سفيره وطرد سفير اسبانيا من باريس • وازاء هذه الحالة ، وجد ملك اسبانيا انه مضطر لارسال سفير جديد ، ليعلن أمر الملك بتصريح امام السفراء الدبلوماسيين للدول كافة باعتذار دولته ، وكل ذلك ، تفاديا لوقوع أي حرب بين الدولتين •

ان مثل هذه الحوادث لم تكن لتقع لو كان هناك في ذلك الزمن قواعد وقوانين للدبلوماسية تنظم اعمال السلك الدبلوماسي وتحدد أصناف المبعوثين ودرجاتهم • والواقع أن تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدول سبق تاريخيا أي تنظيم او قواعد خاصة ينظم اعمالها بصورة عامة • وتجاه فقدان ذلك التنظيم كنا نجد ان الدول تنتهج طرقا مختلفة لا تستند على أساس معترف به من قبل الدول الاخرى • وقد كان هذا الفقدان للتنظيم من الاسباب المهمة التي زادت في تعقيد الاعمال وارتباكها وبالاخير خلقها لمشاكل كان بامكان الدول ان تكون في غنى عنها • فمثلا كانت بعض الدول خلال القرن الخامس عشر ترسل سفراء ، لا كسفراء يمثلون الدولة وانما كوكلاء شخصيين لينظموا اعمال الحاكم المطلق • وحين وجدت هذه الدول ان اعتبار السفير ممثلا شخصيا لرئيس الدولة (الحاكم المطلق آنذاك) ، يخلق مشاكل كثيرة (منها ان كل خطأ يقع في معاملة السفير كان ذلك السفير يعتبره امتهانا لكرامة ملكه أو حاكم دولته المطلق) ، نقول حين وجدت ان مثل هذه الممارسة تفقد بهذه الصورة معنى الدبلوماسية الحقيقية _ لما لها من خصائص بعيدة عن الدبلوماسية كالتأكيد مثلا على المظهر والاسراف والبذخ من كل من مصروفات الدولة وجيب السفير الخاص دونما سبب جوهري غير المظهر الخارجي المراد به دعم مكانة ومركز الدولة في الاجتماعات والمقابلات والحفلات الدبلوماسية _ أخذت في فترة تالية بارسال مبعوثين من صنف آخر اسمتهم بالمبعوثين فوق العادة (Envoy extra-Ordinary) او بنوع سمي بالمبعوثين العاديين (Envoy) الذين عهد اليهم

تمشية مصالح الحاكم المطلق من دون ان يكون لهم صفة التمثيل الشخصي لذلك الحاكم المطلق كما هو الحال مع السفراء • وبينما نجد ان بعض الدول ترسل هؤلاء المبعوثين بصورة وقتية ، فان دولا اخرى كانت تتبع خطة أخرى وذلك بارسالها مبعوثين يقومون بتمشية نفس الاعمال التي يقوم بها المبعوث فوق العادة ، الا انها اعطتهم لقبا آخر اسمته مقيم (Resident) وكثيرا ما كان يخلط بين درجة المبعوث فوق العادة والمبعوث العادي والمبعوث المقيم • فكانت بعض الدول تعتبر أن المبعوث المقيم يجب أن تأتي درجته بعد المبعوث فوق العادة والمبعوث الاعتيادي • وبجانب هذا وذاك فقد وجد قسم آخر من الدول ممن لجأ الى ان يعهد مهمة التمثيل الى وكلاء شبه رسميين ، اعتقادا منهم أن ذلك يكلف من الناحية الاقتصادية نفقات أقل مما لو أرسلت وكلاء رسميين وخاصة اذا كانوا بصورة دائمية •

وكانت هذه الدول تهدف في هذه المحاولات الى التفريق بين السفراء الذين لهم صفة التمثيل الشخصي لرئيس الدولة ، والذي خلق مشاكل الاسبقية والصدارة ، وبين هؤلاء المبعوثين الذين اعتبروا كصنف تال لذلك الصنف ، وذلك تفاديا بوقوع أمثال تلك المشاكل • الا ان مثل هذه المحاولات لم تجد نفعا ولم تقض على الارتباك في اعمال المبعوثين واصنافهم ، وذلك لانها لم تكن ليعترف بها من قبل جميع الـدول بشكل يؤمن التنظيم والاستقرار • ولعل مؤتمر ويستفاليا الذي عقد عام ١٦٤٨ من احسن الامثلة على استمرار وجود الارتباك وصعوبة اجراء المفاوضات لوضع شروط للسلم بعد حرب بين الدول الاوربية دام ثلاثين سنة • ان عدم وجود اسس وقواعد واجراءات يهتدي بها المتفاوضون سبب أن يستمر هذا المؤتمر مدة ثماني سنوات • والواضح في الامر أن أسباب طول هذه المدة كان يتركز على مسائل تتعلق بالاسبقية والصدارة والاعتبارات بين الدول • فقد رفضت السويد مثلا اقتراح البندقية الخاص بالسلم ، رفضته باكمله لانه أهمل ذكر عبارة (القوية جدا) بعد كلمة (الجلالة) • وقد سبب مثل هذا

لتعطيل المفاوضات سنة كاملة على الرغم من اعتذار سفير البندقية الى السفير السويدي • ومن الامور الاخرى التي عرقلت اجراء مفاوضات المؤتمر ، مكان عقد الاجتماع • ومن ذلك مثلا اصرار البابا على عدم قبول المكان الذي لا تكون فيه الاسبقية لفرنسا • وثمة ناحية اخرى كانت موضع اختلاف المتفاوضين ، الا وهي صيغ وثائق التفاوض وترتيب اسماء الملوك والامراء والعناوين الخاصة بهم • اما مكان الشرف فكان هو الآخر موضع جدل طويل للتفريق بينه وبين المكان الاقرب الى الباب •

ان عدم نجاح المحاولات المارة الذكر ساق قسما آخر من الدول الى تقديم اقتراحات وحلول وأسس أخرى • ومن هذه الاسس التي اقترحت بشأن تحديد وتنظيم قواعد الاسبقية الاقتراح الذي يجعل الاسبقية مبنيا على قدم العرش [١٨] •

ولكن هذا الاقتراح لم ينل النجاح بسبب ان كثيرا من العروش لا يمكن تحديد تاريخها بالضبط ، في حين أن بعض الدول من تخلت عن عروشها السابقة بغية تحقيق اساليب للحكم أما أن تكون أرقى أو انها أكثر ملائمة لها • مقابل كل ذلك صعوبة ايجاد أي تصنيف فيما يخص الجمهوريات •

ومن الاقتراحات الاخرى الخاصة بهذا الشأن الاقتراح الذي أستند البعض عليه بصورة خاطئة والقائل بان النظام الملكي يجب أن يتقدم على النظام الجمهوري : وذلك لقدم عهده على النظام الجمهوري • وعلى هذا الاساس فأن بعض الملوك كانوا يعتبرون انفسهم أرقى وأرفع منزلة من رؤساء الجمهوريات •

وقد لجأ بعض العلماء الى ايجاد حلول أخرى تحدد وتنظم قواعد الاسبقية • ومن هذه الحلول الحل القائل بان الدولة ذات النفوس الاكثر

---

(١٨) جونه ، مصدر اتى ذكره سابقا ، (ص ٥٠) •

عددا يجب ان تتقدم على غيرها ممن تكون نفوسها أقل • بينما لجأ آخرون الى بناء قواعد الاسبقية بين الدول على أساس تاريخ استقلال الدولة • ولكن هذه الحلول لم تنتج أيضا • فمن ناحية عدد السكان ، فان المعول عليه من حيث الاسبقية ليس العدد وانما قوة الدولة العسكرية والاقتصادية والفنية ، وهي الامور التي تجعلها تعتلي مركزا أقوى من غيرها من الناحية الفعلية • كذلك الامر مع تاريخ استقلال الدولة • لان هذا يدخل فيه اعتبارات وطرق مختلفة للوصول الى الاستقلال • وهذا ما قد خلق بالفعل اختلافات بين الدول على هذا الاقتراح وبالاخير لم يؤد الى اتفاق بينها • وأخيرا ، الاقتراح الذي يقضي بتصنيف الدول على أساس مستواها الثقافي • وهذا الاقتراح هو الاخر لم ينل الموافقة ، لان مسألة تحديد المستوى الثقافي من الامور التي لا يمكن تحديدها بالضبط •

على ان المستعرض لجميع الخلافات بين الدول منذ بداية القرن الخامس عشر الى نهاية القرن الثامن عشر ، يجد ان كثيرا من الحلول التي قدمت لتصنيف ووضع قواعد للاسبقية بين الدول كانت افتراضية وخاصة : أي أنها كانت بالنسبة لمصلحة الدولة الواحدة لا بالنسبة لمصلحة الدول عامة • كما اننا نجد بعض الحلول المقترحة في تلك الفترة ، كانت من نسج الخيال ، ونظرية أكثر منها عملية • وهذه الخاصية ، خاصية فقدان تقدير واقع الحال بين الدول منعها من نيل أي نجاح يضاف الى ذلك تعنت الكثير من الدول آنذاك والاصرار على وجهة نظرها الخاصة التي لم تكن تستند « على أساس المصالح » وأنما على أساس المصالح القومية والوطنية المطلقة •

فلو كان بأمكان الدول آنذاك تقدير مركز كل منها تقديرا واقعيا (أي وجود دول ذات امكانيات وظروف ومركز يجعلها في موقف المتفوق على غيرها : وبصورة ادق ، الاعتراف بوجود دول كبيرة من حيث القوة والامكانية مقابل دول صغيرة) لما طالت فترة الخلاف هذه ، والتي ما زالت آثارها باقية حتى يومنا هذا • وبمعنى آخر ان العلاقات بين الدول تقوم على

أساس غير متساوٍ من الناحية الفعلية لان هناك تفاوتا في القوة والامكانية بينها • وعلى هذا الاساس فان عامل الامر الواقع [(١٩)] يحتم على الدول الصغيرة مجاراة مثل هذا الامر وذلك بان تضحي ببعض ما تمليه عليها نظرية المساواة بين الدول وذلك اعترافا بهذه الحقيقة الراهنة • لانه كيف يمكن أن تتساوى دولتان تتلقى احداهما المساعدة من الاخرى وتعتمد عليها في كثير من أمورها ، كيف تتساويان في المعاملة والاسبقية وواقع حالها هو ليس كذلك ؟

وهكذا نجد ان هذا الوضع المرتبك ظل كذلك الى اوائل القرن التاسع عشر • ففي عام ١٨١٥ استطاعت الدول ان تعقد مؤتمرا عاما سمي بمؤتمر فينا والذي بارفضاضه قبلت الدول بالتصنيف الدبلوماسي الجديد ، وفيه حددت قواعد لاسبقية المبعوثين حسب أصنافهم ودرجاتهم ، والتي لا تزال معمولا بها الى يومنا هذا (وسنشرح في الصفحات المقبلة الاسس الجديدة التي احتواها مؤتمر فينا) •

ومنذ القرن التاسع عشر أخذت الدول تسير بمقررات مؤتمر فينا ومن بعده مؤتمر أكس لاشابل • وعن طريق التعامل المستمر بين الدول تكونت قواعد أخرى أيضا • ومن هذه ، ان الدول ذات السيادة الكاملة ، تتقدم بحكم واقع الحال على الدول ذات السيادة الناقصة • الا ان الخلاف ظل باقيا بينها فيما يتعلق بالدول الصغيرة واسبقيتها • وثمة ناحية هامة أخرى وهي زوال موضوع أسبقية الدول الملكية على الدول الجمهورية • ومرد ذلك تطور وتحرر الافكار الانسانية وارتقاء الشعوب واحتلالها السلطة العليا التي كانت في القديم بيد الملوك • وبزوال تلك الابهة التي كان يحاط بها الملوك ، زال ذلك التميز ، وزال معه موضوع اسبقية الملوك الى حد كبير ، واصبح رئيس الدولة الشخص المنبثق من الامة والممثل للدولة • حيث أصبح موضوع نظام الحكم من حق الشعوب لتقريره • ومعنى هذا

---

(١٩) جونه ، ص (٥٠)

ان الشعوب تختار هذا النظام او ذاك بحسب ظروفهـا وتقدمها الفكري ونظرتها الى الحياة الديمقراطية • والذي يجدر تقديره في هذا الصدد انه كلما سارت الشعوب الى الامام ونهضت فكريا وتخلصت من قيود الماضي المحافظ، كلما طالبت بحريتها، وحين ذاك تكون عارفة بالنظام الذي يؤمن لها التقدم المستمر • ومأزدياد انتشار النظام الجمهوري في العالم الا مظهر من مظاهر التطور في الزمن الحديث • ولنا في ثورة ١٤ تموز عظة كبيرة • ذلك بان الشعب العراقي حين وجد أن النظام الملكي لا يتفق ومصالحه ، فانه ثار عليه ، وبثورته قضى على ذلك النظام مستبدلا اياه بالنظام الجمهوري للحكـم •

ان ما يمكن استخلاصه مما تقدم ، هو ان التقدم الذي حصل في النظرية الدبلوماسية لا يزال في منتصف الطريق ، وانه لا تزال الحاجة ماسة الى جهود اخرى للوصول الى نهايته • فعلى الرغم من أنتشار النظرية الحديثة التي تؤكد على التساوي والتعاون المشترك ، فان واقع الحال لايزال يؤيد عدم وجود المساواة الكاملة ، بالرغم من كل المبادىء السامية التي تتباهى بها كثير من الامم التي قطعت شوطا كبيرا في الحضارة والمدنية • فها هي الدول العظمى أمامنا لا تزال تتنافس فيما بينها على تحقيق مصالحها ونفوذها في المناطق الاقل تقدما • وها هي نفس هذه الدول العظمى التي تقر بمبدأ التساوي والتعاون المشترك في اجتماعاتها الدولية نراهـا تطالب بالارجحية في الوقت عينه وتهدد بقوتها العسكرية حين لا يمكنها تحقيقهـا بطرق أخرى •

ومما يؤيد عدم وجود المساواة بين الدول ما كان وما يزال يحدث في المنظمات الدولية • فميثاق عصبة الامم كان يميز بالامس بين الدول العظمى حيث اعطاها عضوية دائمية وبين الدول الصغرى حيث اعطاها عضوية موقتة • وحتى في ميثاق الامم المتحدة اليوم ، فاننا نجد في مادته الثالثة والعشرين انه يعطي الصين وفرنسا وروسيا وبريطانيا والولايات المتحدة عضوية دائمة

في مجلس الامن • كما تنص الفقرة الثانية من المادة السابعة والاربعين من ميثاق الامم المتحدة نفسه على ان تتالف لجنة اركان الحرب من رؤساء أركان حرب أعضاء مجلس الامن الدائميين أو ممثليهم • وهذا ما يؤيد التفاوت القائم بين الاعضاء في الامم المتحدة على الرغم من ان المادة الثانية تنص على أن منظمة الامم المتحدة تقوم على أساس المساواة في السيادة بين جميع الاعضاء •

اصناف ودرجات المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين :

قبل البحث في أصناف ودرجات المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين يجدر بنا ان نشير الى أنواع الممثلين • فلقد جرت العادة ان ترسل الدول نوعين من الممثلين : النوع الاول ، المبعوثون الموفدون لاغراض غير سياسية والنوع الثاني ، المبعوثون الموفدون لاغراض سياسية • وترسل الدول المبعوثين من النوع الاول عادة للاشتراك في الحفلات التتويجية والاعراس والمآتم والحفلات التذكارية أو التكريمية • ويتمتع هذا النوع من الممثلين بجميع الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوثون للاغراض السياسية • والنوع الثاني وهو الذي يشمل المبعوثين للاغراض السياسية ، وهم يتكونون من نوعين ايضا • أحد هذين النوعين هو النوع الذي يرسل لحضور مؤتمر أو منظمة دولية • وفي هذه الحالة ، يعامل هؤلاء ، سواء اكانوا ارسلوا بصورة دائمية أم بصورة موقتة ، معاملة الممثلين الآخرين الذين يعتمدون لدى دولة أخرى ، من حيث الحصانات والامتيازات ، من دون تقديم أية أوراق اعتماد ، حيث تكون الكتب الرسمية بين أيدي الموفدين لحضور مؤتمر دولي أو بغية اجراء تفاوض بمثابة أوراق الاعتماد ، أي أنها تصاريح رسمية من دولهم تؤهلهم لكل ما لغيرهم من الممثلين الدبلوماسيين من أمتيازات وحصانات •

أما النوع الثاني من الممثلين السياسيين فانه النوع الذي يوفد الى دولة أخرى لتمثيل دولته هناك بصفة المبعوث الدبلوماسي •

ان التصنيف الحاضر للدرجات الدبلوماسية ، ترجع في أسسها الى

القواعد التي تم الاتفاق عليها في كل من مؤتمر فينا عام ١٨١٥ ومؤتمر أكس لاشابل عام ١٨١٨ • وقد بقيت المقررات هذه الخاصة باصناف ودرجات الممثلين الدبلوماسيين معمولا بها الى اليوم ، بالنظر لانها مريحة وملائمة •
وتتضمن قرارات مؤتمري فينا وأكس لاشابل الخاصة بتصنيف الدرجات الدبلوماسية مايلي من الاصناف :

الصنف الاول يشمل السفراء ومبعوثي البابا الذين يسمون بالقاصدين الرسوليين (Nonce) أو بالوكلاء الذين يطلق عليهم (Legati) ويتمتع السفراء بامتيازات خاصة كونهم يمثلون أعلى درجة للتمثيل الدبلوماسي وكونهم الممثلين الشخصيين لرئيس الدولة ويحق لهم طلب مقابلة رئيس الدولة في أي وقت ، كما انهم يتقدمون على غيرهم من الاصناف في الاحتفالات والاجتماعات الرسمية • واذا كان المعتقد في القديم أن أرسال السفراء كان وقفا على الدول التي تعيش تحت النظام الملكي ، أو انه محصور بالدول الكبرى ، الا ان هذا الاجراء فقد مفعوله ، في الزمن الحاضر ، لان الاعتقاد قد زال ، وكون الدول الصغيرة ، أخذت ترسل بالفعل سفراء أيضا الى البلاد الاخرى مؤكدة ان ارسالها السفراء لدليل على أهتمامها بتوثيق العلاقات مع غيرها • ويرى بعض الخبراء ، أن امتيازات السفراء فقدت الكثير من أهميتها ، وذلك لان أهم ميزة لهم وهي ميزة مقابلة رئيس الدولة في أي وقت ، قد فقدت قوتها أيضا ، وذلك لان أغلب الدول اليوم تتمتع بقسط كبير من الحكم الدستوري الذي لا يسوغ مقابلة رئيس الدولة من دون الاتصال او المرور بوزير الخارجية •

وحين يتولى السفير مهمة موقتة كأن يوفد في بعثات شرف أو هيئات مفاوضة خاصة ، يلقب عند ذاك بالسفير فوق العادة • ولا يترتب على هذا اللقب أي أمتياز ، حيث ان السفراء جميعا متساوون في الدرجة وان اختلفوا في المهمة •

ويشتمل **الصنف الثاني** على المندوبين فوق العادة (Envoy

(Extra-Ordinary والوزراء المفوضين (Minster Plenipotentiary) ومبعوثي البابا من الدرجة الثانية • وهؤلاء جميعا يعتبرون الممثلين للدولة وليس لشخص رئيس الدولة • كما أنهم يأتون في الدرجة بعد السفراء من حيث الاسبقية (Precedence) ثم أن ممثلي الصنف الثاني لا يحق لهم كما هو الحال مع السفراء طلب مقابلة رئيس الدولة في أي وقت •

أن المندوبين فوق العادة كانوا في القديم يوفدون بمهام موقتة ولهذا سموا بمندوبين « فوق العادة » • ولكن مهمتهم اليوم أصبحت دائمية ، وأصبحوا يلقبون بالوزراء المفوضين وهم في الاسبقية يأتون قبل الوزراء المقيمين • أن درجة الوزراء المفوضين كانت قد أوجدت في مؤتمر فينا • والغرض من ذلك هو تحاشي المنازعات التي كانت تحصل من جراء ارسال السفراء وحدهم • ومن الناحية الثانية فانهم أقل نفقات للدولة من السفراء • هذا ، وان وظيفة نائب القاصد الرسولي تشتمل على كونه يقوم باعمال القاصد الرسولي في حالة تغيبه •

والصنف الثالث من أصناف الممثلين الدبلوماسيين يشمل صنف الوزراء المقيمين (Minister resident) • وهؤلاء أيضا يمثلون الدولة ولا يمثلون شخص رئيس الدولة • واذا كان لقب « المقيم » يستعمل في القديم على دوام بقاء الممثل الدبلوماسي وللتمييز بينه وبين الممثل الموقت ، فانه اليوم يقتصر على ممثلي هذا الصنف فقط • والجدير بالذكر ان هذا الصنف أدخل بموجب التعديل الذي تم في مؤتمر أكس لاشابل عام **١٨١٨** •

اما الصنف الاخير ، وهو **الصنف الرابع** ، فانه يشمل على القائمين بالاعمال (Chargé d'affaires) •و أهم ناحية يختلفون فيها عن الاصناف السابقة هي انهم يعتمدون من قبل وزير الخارجية ، اما الآخرون فيعتمدون من قبل رئيس الدولة • كما انهم يقدمون أوراق اعتمادهم الى وزير خارجية الدولة التي يعتمدون لها • والقائمون بالاعمال هم على نوعين :

النوع الاول : وهم الذين يقومون بمقام رئيس البعثة في حالة غيابه، أي انهم يقومون بمهام رئيس البعثة (بالوكالة) في حالة انتقال او غياب رئيس البعثة والى ان يتم تعيين او وصول رئيس البعثة الجديد • وقد يتولون الوكالة بصورة دائمية • وقد يكون هؤلاء أما من درجة سكرتير أو مشاور في نفس السفارة أو المفوضية • والقاعدة ، أن يتوكل أكبر موظف في حالة غياب رئيس البعثة الاصيل • **والنوع الآخر** : يشمل القائمين بالاعمال (اصالة) ، كونهم رؤساء للبعثة الدبلوماسية في قطر من الاقطار • وما يجدر ذكره في هذا الصدد هو ان القائم بالاعمال بالوكالة يأتي تصنيفه بعد القائم بالاعمال بالوكالـة اصالـة •

وحين تكلم عن الاصناف الاربعة المارة بصورة مجتمعة ، فانه بالامكان الاشارة الى انه لا يوجد فرق بين جميع هذه الاصناف من ناحية الحصانات الدبلوماسية والواجبات • ولكن الفروق تتجلى في التشريفات والمراسيم •

ولقد استطاعت الدول التي اشتركت في مؤتمري فينا واكس لاشابل من أن تقضي على كثير من الخلافات التي كانت تحصل بينها في حقل شؤون التمثيل الدبلوماسي • ومن بينها ابتداع طريقة التوقيع على المقررات والوثائق والاتفاقات الدولية بحسب التسلسل الهجائي لاسماء الدول باللغة الفرنسية • كما حلت (بضم الحاء) مشكلة الاسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين الذين هم من درجة واحدة وذلك بالاستناد على تاريخ وصول الممثل الدبلوماسي الى البلد المعتمد اليه • وثمة ناحية اخرى ، تلك هي تجريد المندوبين فـوق العادة من جميع الامتيازات التي يتمتعون بها من قبل والتي كانت تثير الضغينة من قبل الممثلين الآخرين • واخيرا ، مشكلة التوقيع على الوثائق والمعاهدات التي تعقد بين عدة دول ، وذلك بـان تتم الاسبقية في التوقيع حسب مبدأ التناوب •

وكما ذكرنا سابقا فان مقررات مؤتمري فينا واكس لاشابل ماتزال معمولا بها بين جميع الدول في عصرنا الحاضر • الا ان محاولة كانت قد

جرت لاعادة النظر في التصنيف بناء على اقرار مجلس عصبة الامم عام ١٩٢٤ بتأليف لجنة يكون اعضاؤها من الخبراء في الحقوق الدولية • ومن بين الاقتراحات التي تقدمت بها اللجنة المذكورة هي دمج الاصناف الاول والثاني والثالث في صنف واحد يسمى بالصنف الاول وهو يشمل السفراء • والصنف الثاني ويشتمل على القائمين بالاعمال • الا أن أعمال اللجنة لم تكلل بالنجاح ، بسبب ان هذه الاقتراحات لم تحظ بالقبول من قبل عدد من الدول وخاصة الدول الكبيرة ، بينما رحبت بها بعض الدول الصغيرة • على أن المستعرض للتطورات التي حصلت في البعثات الدبلوماسية اخيرا ، وخاصة منه فترة ما بعد الحرب الثانية ، يجد ان الدول الكبيرة والصغيرة على السواء أخذت تزيد من تعيينها للسفراء في دوائر بعثاتها في الخارج • ومعنى هذا ان الاتجاه الجديد ربما يؤدي بمرور الزمن الى توحيد التمثيل بين الدول سواء أكان ذلك بصورة مقصودة ام غير مقصودة •

اعضاء البعثة الدبلوماسية :

وتتكون البعثة الدبلوماسية في الخارج من الحاشية غير الرسمية والحاشية الرسمية • فاما الحاشية غير الرسمية فهي المتألفة من مجموعة الموظفين والمستخدمين الذين يعينهم رئيس البعثة • وهي تضم عادة السكرتير الخاص والطبيب الخاص ورجل الدين الخاص وطائفة من المستخدمين والخدم • وقد جرت العادة ان يستعان بعدد من المستخدمين للعمل في دائرة البعثة الدبلوماسية من القطر المعتمد لديه • اما الحاشية الرسمية فتشتمل عادة على رجال السلك الدبلوماسي الذين يعملون بمعية رئيس البعثة ويساعدونه في شؤونه الرسمية • ان الحاشية الرسمية للبعثة الدبلوماسية تتألف عادة من الاصناف المختلفة للسلك الدبلوماسي والمتدرجة من بعد رئيس البعثة • وتتبع غالبية الدول التصنيف التالي لدرجات موظفيها من السلك الدبلوماسي • فالموظف الاول الذي يأتي بعد رئيس البعثة (السفير او الوزير المفوض) هو المستشار من الدرجة الاولى ثم يليه المستشار من الدرجة الثانية ، ثم يأتي

بعده في التدرج السكرتاريون وهم على ثلاث درجات : السكرتير الاول والسكرتير الثاني والسكرتير الثالث • اما الدرجة التي تلي درجة السكرتير فهي درجة الملحق او التلميذ الدبلوماسي • اما القسم الثاني من الحاشية الرسمية فيشمل الموظفين الاختصاصيين (غير الدبلوماسيين) الذين يعهد اليهم اعمال خاصة والذين زاد عددهم وانواعهم في العصر الحاضر ويشمل هؤلاء القناصل والملحقين الثقافيين والتجاريين والعسكريين (جويين وبحريين) •

فالقناصل هم الموظفون الذين يعهد اليهم القيام بمهام تنمية العلاقات الاقتصادية وهذه المهام تختلف في جوهرها عن مهام الموظفين الدبلوماسيين • وبناء على ذلك فهم لا يعتبرون من السلك الدبلوماسي • ويرتبط القناصل عادة برئيس البعثة الدبلوماسية في القطر الذي يعملون فيه ، أو قد يرتبطون مباشرة بوزارة الخارجية حين عدم وجود بعثة دبلوماسية في ذلك القطر • وقد نجد أن بعض الدول تعهد الى أحد موظفيها الدبلوماسيين ، بالاضافة الى واجباته ، القيام باعمال القنصل ايضا [٢٠] • ويعتبر القانون الدولي القناصل بانهم الموظفون التابعون الى دولة ما وتعترف بوجودهم الدولة الاخرى ولهم واجبات معينة ونوع من الحصانات والامتيازات تختلف في الدرجة والنوع عن امتيازات وحصانات الموظفين الدبلوماسيين •

وقد يكون القناصل من نوع اصيل او انهم من نوع فخري • والقناصل الفخريون غالبا ما يختارون من البلد الاجنبي ليقوموا بواجب تنمية العلاقات الاقتصادية بين البلدين • وفي العصر الحاضر ، دأبت كثير من الدول على تأسيس قسم قنصلي في بعثاتها • ولا يخفى ان للقناصل اصنافا ودرجات تعترف بها الدول كما هو الحال مع الدبلوماسيين • ويعتبر صنف القنصل العام ، أعلى درجات السلك القنصلي • ويأتي بعده صنف القنصل وهو على ثلاث درجات : قنصل أول وثاني وثالث • اما الصنف الثالث من اصناف

---

(٢٠) انظر (Fenwick : International Law) (ص ٤٨٢)

السلك القنصلي فيشمل على درجة نائب قنصل أو من ينوب عنه .

أما الموظفون الآخرون بجانب القناصل (من غير الدبلوماسيين) فغالبا ما يتم تعيينهم من قبل الوزارات الاخرى : كالملحق الثقافي مثلا تعينه وزارة التربية ، والملحق التجاري ، وزارة التجارة والاقتصاد ، والملحق العسكري وزارة الدفاع . ويعتبر هؤلاء ، كما ذكرنا ، موظفين اختصاصيين . ويسوغ لهم الاتصال بأية سلطة أجنبية وذلك فيما يخص اعمالهم دون اللجوء الى وزارة خارجية البعثة الدبلوماسية . وما يجب ذكره ، هو ان هؤلاء الاختصاصيين يتولون اعمالا حساسة ودقيقة تزداد اهمية في ظروف خاصة ، حيث يعهد اليهم بجميع ما يستطيعون جمعه من المعلومات المتعلقة بالدولة الاجنبية .

مفهوم الهيئة الدبلوماسية :

ان للهيئة الدبلوماسية أكثر من مفهوم واحد . فالمفهوم الاول وهو المفهوم الضيق والذي يعطي معنى رئيس البعثة الدبلوماسية وحاشيته . ويقترن عادة باسم الدولة الموفدة لتمييزه عن غيره . فيقال مثلا هيئة جمهورية العراق الدبلوماسية . واما المفهوم الثاني للهيئة الدبلوماسية ، وهو المفهوم الواسع ، فيقصد به مجموع رؤساء الهيئات الدبلوماسية وحاشية كل منهم والمقيمين في عاصمة من العواصم الاجنبية . وكثيرا ما يقترن ذلك بعاصمة البلد الذي تقيم فيه هذه الهيئات الاجنبية . فنقول مثلا الهيئة الدبلوماسية في واشنطن أو موسكو أو لندن .

والقاعدة الجارية هي ان ينتخب من بين رؤساء الهيئات الدبلوماسية للدول المختلفة عميد (Dean) يسمى بالعميد الدبلوماسي . وقد جرت العادة في الاقطار الكاثوليكية ان ينتخب ممثل البابا (من درجة القاصد الرسولي) عميدا للهيئات الدبلوماسية . اما في الاحوال الاخرى فينتخب العميد عادة من بين ارفع الممثلين الدبلوماسيين درجة ومن اقدمهم بالنسبة

لتاريخ الوصول • والصفة التي تتحلى بها الهيئة الدبلوماسية هي كونها رمزا للتعاون الدولى • وبناء على ذلك فان لها امتيازات اجماعية لا فردية • فقد تستطيع الهيئة الدبلوماسية ان تعرب عن رأيها في مناسبات خاصة عن طريق عميدها كأبداء توصيات مشتركة تخص الشؤون الدولية مثلا ، وقد ترفع احتجاجا اجماعيا حين تشعر ان الدولة المضيفة قد خرقت القواعد المرعية في القانون الدولي ، أو انها تقوم بواجبات الاستقبالات الرسمية في المناسبات الخاصة • وما يجب معرفته هو انه ليس للهيئة الدبلوماسية أية شخصية حقوقية أو سياسية أو معنوية •

الاسبقية بين رجال السلك الدبلوماسي :

ان ترتيب اسبقية رجال السلك الدبلوماسي قد تختلف تفصيلا بحسب انظمة الدولة المحلية • على أن هناك في نفس الوقت من القواعد العامة ، ما تتفق عليه جميع الدول • ويرجع اغلب هذه القواعد الى مؤتمر فينا الخاص بشؤون الدبلوماسية • فقد حدد مؤتمر فينا قواعد الاسبقية العامة لرجال السلك الدبلوماسي بأساسين : الاول درجة الممثل والثاني القدم بالنسبة لاوراق الاعتماد • وقد أصبح هذان الشرطان من القواعد الدبلوماسية • ويتنازل رئيس البعثة عن اسبقيته اذا كان هو صاحب الدعوة وذلك مراعاة للمجاملة • اما اذا وجد رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ، ففي هذه الحالة يتنازل لهما السفراء الحاضرون عن اسبقيتهم • وحين تكون الدعوة مقامة من قبل أحد كبار رجال الدولة ، فتقتضي قواعد الاسبقية الدبلوماسية ان يتقدم رئيس الوزراء ووزير الخارجية على السفراء والممثلين الدبلوماسيين الاخرين ، ولكنهم ـ أي السفراء والممثلون ـ يتقدمون على سائر وزراء وشخصيات الدولة • وتقضي قواعد المجاملة مراعاة الاصول الدبلوماسية فيما يخص الزيارة ومعاملة زوجات الممثلين السياسيين ونظام ترتيب المقاعد في الحفلات وآداب الموائد ومقاعد الشرف والتوقيع على الوثائق وكتب التحفظ •

فمن آداب الزيارة الدبلوماسية ، ان الممثل الجديد يرسل بطاقة عن

طريق سكرتيره الى زملائه من الممثلين الدبلوماسيين معربا لهم عن رغبته الاكيدة في توطيد علاقات طيبة معهم • وهذه البطاقة تعتبر بمثابة بطاقة تعارف[٢١] ويتبع نفس القاعدة في الرد عليها ، وتكون الاجابة اما بالانكليزية أو بالفرنسية • والاصول الخاصة بعد ذلك ان يزور الممثلين الذين هم من درجته أو أعلى منه ، وبأن يزار من قبل من هو أقل درجة منه • اما بشأن زوجات الممثلين فالقواعد الدبلوماسية تقضي بان تراعى في معاملتهن القواعد التي تطبق على أزواجهن • ولا يخفى أن آداب الموائد من الامور التي يجب ان يراعيها الممثلون الدبلوماسيون • وتقضي هذه القواعد ان يكون مقعد اليمين في الاحتفالات ، مقعد الشرف ويجلس على يمينه من هو دونه • كذلك تحدد الاسبقية بحسب التسلسل من اليمين • اما في الموائد فيكون مقعد الشرف في وسط المائدة ، بمعزل عما اذا كانت المائدة مستديرة أم مربعة أم على شكل حافر جواد (حذوة الفرس) • ويليه درجة عن يمينه ، واما الثالث فمن اليسار وهكذا[٢٢] •

---

(٢١) ان الاصول الدبلوماسية تقضي بان يرسل الممثل الجديد بطاقته مكتوبا عليها في الاعلى اسم العضو المرسلة اليه البطاقة بقلم الرصاص • وفي حالة الممثلين المتزوجين فيبعث الى زوجاتهم من دون ذكر الاسم • وحين يكون الممثل الجديد متزوجا ترسل زوجته ببطاقة الى زوجات الممثلين •

(٢٢) يقول حسني عمر في كتابه القانون الدبلوماسي ، ص (٢١٩) « ان لكل هيئة دبلوماسية الحق في ان تتبع في دارها انظمة دولتها في المراسم وآداب اللياقة » اما بشأن بطاقة الدعوة للولائم ، فتكون اما شفهية أو كتابية • وفي حالة توجيه الدعوة المكتوبة يكتب أسم المدعو بخط اليد أو الآلة الكاتبة قبل أسبوع من الموعد وتكون موجهة من قبل الممثل وزوجته ، ويرجى فيها الرد ، ويرمز الى ذلك بالحرف (R. S. V. P) وهي مختصرة عبارة (Répondre s'ilvous plait) الفرنسية • وحين تكون الدعوة رسمية يشار الى ذكر جواز حمل النياشين • والعادة الجارية هي ان يحتفي الرؤساء الدبلوماسيون بالرئيس الجديد ، كما يرد هو بالمثل • ويبدأ الرئيس الجديد بدعوة كبار رجال الدولة المعتمد لديها ، وهؤلاء بدورهم يقابلونه في المثل • ومن الاصول المرعية مراعاة الوقت • وحين بدء الوليمة يتقدم الداعي الى اولى المدعوات أسبقية ماداً ذراعه الايمن لتأبطه من قبلها • وكذا يسأل من أول المدعوين أن يقوم بنفس الدور مع الداعية ، ثم يتبع الاخرون • =

ويراعى نظام الاسبقية في التوقيع على الوثائق والمعاهدات التي تتم بين عدة دول • وحين تكون الدول متساوية في درجة ممثليها فيلجأ في هـذه الحالة الى نظام التناوب • اي أنه يوقع في المكان الاول مع ذكر أسم بلده في الاول على نسخته الخاصة •

ويطلق اسم « كتاب تحفظ » في المفهوم الحديث على تنازل دولـة لاخرى عن اسبقيتها مقابل امتياز من نوع آخر • وفي هذه الحالة تصرح الدولة المتنازل لها بذلك مشيرة الى ان ذلك هو اتفاق خاص ولا يمكن ان يكون سابقة • والمقصود من كل هذا المحافظة على حقوق وكرامة الدول الاخرى•

التنظيمات المركزية في وزارة الخارجية :

ولابد لنا قبل ان نختتم بحثنا من التطرق الى التنظيمات المركزية في وزارة الخارجية • فوزارة الخارجية هي الـوزارة التي تعني بالشـؤون الخارجية للدولـــة • فهي حلقة الوصل بين السلطة العليـا وبين الممثلين الدبلوماسيين في الخارج • وهي من جهة تنقل سياسة الحكومة الخارجية مشفوعة بتوجيهات وتعليمات الى ممثليها في الخارج • وهي من جهة أخرى تتلقى كافة المعلومات والتقارير والبيانات التي يرسلها اليها مندبوها عن كل ما يتعلق بسياسة البلد المضيّف وعن حقائق الاوضاع الدولية بصورة عامة• وعن طريق هذه الوزارة يتم قبول المبعوثين الدبلوماسيين من الخارج ، واليها يرجع ممثلوها المرسلون الى الخارج • ولما كانت مسؤولية هذه الوزارة تعتبر كبيرة كونها الجهاز الذي منه تستقي المعلومات وتبني سياستها على ضوء ذلك ، فانها بناء على ذلك تصنف الى شعبة مركزية كشعبة المكتب الخاص وكالشعبة السياسية والشعبة الاقتصادية وشعبة الذاتية وشعبة الترجمة

= يلبس المدعوون في الدعوات الرسمية الكبيرة بدلة السهرة (Frac) ذات ربطة الرقبة البيضاء والقبعة الاسطوانية • وفي الولائم الصغيرة ، يلبس المدعوون عادة بدلة العشاء(Smoking)ذات ربطة الرقبة السوداء • ولا يطلب ردا على حفلات الشاي والكوكتيل (المشروبات الروحية المركبة) (Cocktail) ولكن آداب الذوق تملي حين عدم الحضور بتقديم كلمة اعتذار مع الشكر •

وشعبة الصحافة وشعبة السجلات والوثائق والمعاهدات وشعبة المكتبة وغيرها من الشعب الاخرى التي تتنوع حسب التنظيمات التفصيلية الخاصة بكل دولة[٢٣] • وعن طريق التنظيم وتوزيع المسؤولية وتقسيم التمثيل في الدول بحسب المناطق الجغرافية ، تستطيع الوزارة هذه ان تقدم الى السلطة العليا الموجهة لسياسة الدولة الخارجية المعلومات منسقة •

اللغة الدبلوماسية :

يتفق الكتاب والمعنيون بالشؤون السياسية كافة ، على ان الدبلوماسية علم وفن في آن واحد • فهي علم لكونها تستند على دراسة واجادة نواحي معينة من المعرفة • تلك المعرفة ، بما فيها من قواعد وقوانين واصول ، التي تميز وتفرز الاختصاصي عن غيره • وكون الدبلوماسية فناً بجانب انها علم ، يجعل من الدبلوماسية مهنة دقيقة وحساسة • ذلك ان المعرفة للنظرية والقواعد الدبلوماسية لا يجعل من الدبلوماسي اختصاصيا حقيقيا ما لم يستطع اجادة فن تطبيقها ، اجادته وابداعه وحسن تصرفه المستند على الذكاء • وبعبارة واحدة : مدى اتقان الدبلوماسي فن الحديث الدبلوماسي وفن المراسلة واللذين يطلق عليها « اللغة الدبلوماسية » •

فاللغة الدبلوماسية ، اذاً ، هي اللغة التي يستخدمها الدبلوماسيون بالفعل سواء اكان ذلك في حديثهم أو في مراسلاتهم الدبلوماسية • فالدبلوماسيون يستخدمون في الاحاديث الشفهية التي تدور بينهم اثناء المقابلات والاحتفالات والاجتماعات الخاصة او في مراسلاتهم ، يستخدمون لغة احسن ما يمكن ان توصف به انها لغة مؤدبة ، لغة مليئة بالعبارات

---

(٢٣) توجد في ديوان وزارة الخارجية للجمهورية العراقية مثلا ، الشعب التالية : (١) الدائرة السياسية (٢) الدائرة العربية (٣) دائرة الشؤون القانونية والمعاهدات (٤) دائرة المنظمات والمؤتمرات الدولية (٥) الدائرة الاقتصادية (٦) الدائرة القنصلية (٧) دائرة العلاقات العامة (٨) دائرة الشؤون الثقافية والمساعدات الفنية (٩) دائرة التشريفات (١٠) دائرة الشؤون الادارية والمالية (١١) المكتب الاقليمي لمقاطعة اسرائيل (٢) المكتب الخاص • (انظر نظام وزارة الخارجية رقم (٤٩) لسنة ١٩٦٤) •

المنمقة والمتزنة • وقد يقال ، ان مثل هذه اللغة المنمقة ، لا تكون ذات معنى طالما انها تستخدم في كل المناسبات ومع الصديق ومع غيره وفي حالة الحرب والسلم • وعليه فلا يمكن الاستناد عليها وفهم مضامينها بصورة حقيقية طالما انها مجاملة أكثر من أي شيء آخر • ولكن هذا النقد ، لا يمكن ان يطغى على الغاية الحقيقية لمهمة الدبلوماسي ، وهي انها مهمة تلطيفية ودية ، مهمة يكون صاحبها آخر من يقر العداء والحرب بين الامم • فهو اذاً رسول الصداقة والود والسلام ، ويريد ان يكون كذلك حتى في الوقت الذي فيه الحرب قائمة بين دولته والدولة الاخرى •

وتحقيقا لما تقدم ، فان الدبلوماسي يسعى دوما الى استخدام العبارات المتزنة والمدروسة • وبطبيعة الحال فان لغة ، هذه معاييرها ، تكون لغة حذرة يقظة ، أي انها تستخدم الالفاظ والعبارات التي لا تثير الآخرين • وبناء على هذا الحذر وهذه اليقظة ، فالدبلوماسي عندما يكون مضطرا الى الاعراب عن وجهة نظر بلده ، المشيرة الى تدهور في العلاقات بين البلدين ، فانه يعرب عن كل ذلك باستخدامه العبارات الدبلوماسية التي فيها كثير من التورية ، وبعض الوصف الدقيق للاضطراب واساءة العلاقات ، ولكنها في عين الوقت لا تتجاوز حدود الغضب !

ومن الامثلة على اللغة الدبلوماسية المليئة بعبارات التورية ، والتصريحات التي تصدر من أفواه الدبلوماسيين كالقول مثلا « أن حكومته لاتستطيع أن تقف مكتوفة الايدي تجاه ••• » والتي يقصد فيها أن حكومته سوف تتدخل بالتأكيد بصورة فعلية في الامر • أو حين يصدر من ممثل دبلوماسي عبارة « ان حكومته تنظر الى الامر بقلق شديد » أي أنه يريد أن يعطي اشارة الى ان الدبلوماسي لا يريد أن يقول هذا « انذار » وانه لا يريد أن يستخدم لغة تشير الى « التهديد » • ولكن مفهوم ما يريده يتحقق لديه • واذا كانت عبارة « القلق الشديد » تعطي مفهوم الانذار ، فان عبارة « اعادة النظر باهتمام في الموقف » تعطي معنى ان العلاقات قد ساءت بالفعل وقد يؤدي الاستمرار على

نفس الخطة الى قطع العلاقات • وحين لا تهتم الدولة المقابلة بكل هذا ، فقد يلجأ الممثل الدبلوماسي الى التصريح « انه اذا حدث كذا ، فستعتبره الحكومة التي يمثلها عملا غير ودي » ، أي انه يريد أن يهدد الدولة بالحرب التي تعقب قطع العلاقات • ومما يجب ذكره فى هذا المقام ، هو ان أي خطأ في استعمال التعابير ، قد يؤدي الى تدهور العلاقات بدلا من تحسنها ، ومعنى هذا أن عمله الديبلوماسي يعتبر فاشلا !

ولقد ظلت اللاتينية هي اللغة الدبلوماسية العامة (Lingua Franca) حتى القرن الثامن عشر[٢٤] • فقد ظلت هذه اللغة طوال قرون عديدة لغة التحدث والمراسلات الدبلوماسية • حتى ان كتاب هوجو كروشيوس (أبو القانون الدولى) والمسمى (بقانون الحرب والسلم) كان قد كتب بتلك اللغة الديبلوماسية العامة • ومما يذكر أيضا ان معاهدة ويستفالية (Westiphalia) (١٦٤٨) كانت قد كتبت باللاتينية • ولكن محاولة الفرنسيين فيبداية القرن الثامن عشر لجعللغتهم اللغة الدبلوماسية، علىأثر تحسن مركزهم الدولي، مكن من ان تحلالفرنسية، محلاللاتينية، ولتكون هي اللغة الدبلوماسية العالمية على الرغم من اعتراض بعض الدول • وبدخول القرن التاسع عشر ، ثبتت اللغة الفرنسية أقدامها ، فاصبحت هي اللغة الدبلوماسية في مؤتمر فينا عام ١٨١٥ ومؤتمر باريس عام ١٨٥٦ • ولا يخفى ان دقة اللغة ذاتها ، بالاضافة الى ما تقدم ، كان من العوامل المساعدة على ذلك •

وقد ظلت اللغة الفرنسية كذلك الى سنة ١٩١٩ حيث اقترح المتفاوضون في مؤتمر باريس في ذلك العام اعتبار اللغة الانكليزية على قدم المساواة مع الفرنسية • وقد تم الامر كذلك حين جرى الاتفاق على عقد معاهدة فرساي،

---

(٢٤) عبارة تعني في أصلها خليطا من اللغات الاسبانية والايطالية والفرنسية واليونانية كانت تستخدم كوسيلة للاتصال بين الاوربيين والشرقيين •

حيث أشار النص الى اعتبار الفرنسية والانكليزية لغتين رسميتين . ولا يخفى أن مركز كل من امريكا وانكلترا المتزايد من جهة وضعف ممثلي هاتين الدولتين في التكلم بالفرنسية ساعد على مثل هذا التطور .

ولقد بقيت كل من الفرنسية والانكليزية اللغتين الرسميتين الدبلوماسيتين الى سنة ١٩٤٥ ، حيث قرر المجتمعون في مؤتمر سان فرنسيسكو الى اقرار ثلاث لغات أخرى (الاسبانية ، والروسية والصينية) كلغات رسمية ، ولو ان الانكليزية والفرنسية ظلتا لغة العمل والمناقشات الدبلوماسية[٢٥] ، وعنهما يترجم الى اللغات الرسمية الاخرى . وما تزال هذه اللغات الخمس هي اللغات الرسمية المعمول بها في الامم المتحدة . ومما يدعو الى تسهيل استخدام هذه اللغات الخمس بصورة فعلية هو اختراع الجهاز الذاتي الذي يترجم آنيا الى اللغة المطلوبة .

ولقد أدت ممارسة التمثيل الدبلوماسي الدائم لعدة قرون الى تجمع عدد من المصطلحات الدبلوماسية والتي أصبحت في القرن الحاضر معجما خاصا يعرف بالمعجم الدبلوماسي . وسنتطرق فيما يلي الى أهم هذه المصطلحات .

المعجم الدبلوماسي : بعض المصطلحات الدبلوماسية المهمة[٢٦]

اتفاق (Accord; Agreement)

ويشتمل على المواضيع ذات العلاقة بالمصالح الدولية والتى ليست من النوع الذى يبرر عقد معاهدة (Treaty) مثال : الاتفاق الدولى على الصحة العامة .

النقض (Dénonciation)

ويقصد به انهاء مفعول معاهدة ما من قبل أحد الاطراف المشمولة ، أما لانتهاء مدتها او لتبدل في الظروف يحول دون تطبيقها .

---

(٢٥) انظر International Organization, Hill ص (٣٨٨)

(٢٦) للرجوع الى المصطلحات الاخرى ، راجع كتاب ارنست ساتو « دليل الدبلوماسية » وكذلك هارولد نيكلسون « الدبلوماسية »

1. Satow: Aguide to Diplomatic Practice.
2. Nicleson: Diplomacy.

الانــذار (Ultimatum)

ويقصد بهذا الاصطلاح الدبلوماسي الكتاب الرسمي الاخير الموجه من دولة الى أخرى تحذرها فيه من مغبة القيام ببعض الاعمال • ان عدم اخذ تلك الدولة بهذا الانذار غالبا ما يؤدي الى قطع العلاقات ، وربما الى قيام حرب بين الطرفين •

الانضمام (Accession)

وهو شرط في معاهدة دولية يتيح للدول غير المشتركة الانضمام في وقت متأخر •

شرط الرجوع الى الحكومة لغرض الاستشارة (Ad Referendum)

وهو الشرط الذي يطلب فيه الممثل الدبلوماسي الرجوع الى حكومته لتأييده على ما أبدى من اقتراحات أو على ما تم من عروض من الجهة الاخرى وبناء على ذلك فان موافقة الممثل الدبلوماسي على العرض يمكن ان يعتبر « موافقة مبدئية » وان موافقة حكومته او تأييدها يعتبر « الموافقة النهائية » على العرض •

حق الالتجاء السياسي (droit d'asile; Asylum)

معناه احتماء اللاجيء السياسي بدولة أخرى • ومن المتعارف عليه بين الدول ، اما قبول ذلك اللاجيء او رفضه ، ولكن لا ينبغي للدولة الملتجأ اليها ترحيله الى بلده ثانية • وقد يجوز أن يحتمي الهارب السياسي بسفارة دولة أجنبية في بلده، ولكن هذه الطريقة يتبعها في كثير من الاحيان التعقيد وصعوبة التطبيق •

الاتفــاقية (Convention)

تأتي الاتفاقية بعد المعاهدة من حيث الاهمية • فالمعاهدات يبرمها رؤساء الدول ، والاتفاقيات تبرمها الحكومات •

المستند النهائي (Acte Final)

المستند النهائي هو ملخص رسمي لاعمال المؤتمر وقد يشمل توضيحا

للمعاهدات التي حدثت بعد المؤتمر •

الهيئة الدبلوماسية (Diplomatic corps; Corps Diplomatique)

وهي تشير اما الى البعثة الدبلوماسية التي تضم رئيس البعثة وأعضاءها بأكملهم والممثلة لدولة من الدول ، أو انها تشير الى الهيئة المتكونة من رؤساء البعثات الدبلوماسية للدول المختلفة في عاصمة من العواصم والتي تنتخب من بينها عادة أقدم مبعوث ليكون لها عميدا(Dean) او (Doyen)

وثائق الاعتماد (Credentials)

وهي الوثائق أو الاوراق الرسمية التي يحملها المبعوث الدبلوماسي الموقعة من رئيس دولته بغية تقديمها الى رئيس الدولة المعتمد لديها ويقبل بموجبها بصورة رسمية •

الائتلاف (Entente)

وهو تفاهم ودي بين عدد من الدول تربطها مصالح مشتركة ويكون عادة حدا وسطا بين ما يسمى بالتحالف (alliance) وحسن العلاقات (Good relations) .

معاهدات الضمان (Guarantee Treaties)

ويقصد بها المعاهدات التي يتعهد فيها الموقعون على ضمان تنفيذها واحترام شروطها • وقد يكون الضمان اجماعيا وفي هذه الحالة يسمى (Collective guarantee) أي أن ضمان التطبيق واحترام النصوص يشمل جميع الموقعين ، او انه ضمان تكاتف يلزم الدولة الموقعة على تنفيذه اذا ما قامت الدول الموقعة الاخرى بنفس العمل ويسمى في هذه الحال (Joint Guaratee).

بروتوكول (Protocol)

ويشير هذا المصطلح دبلوماسيا الى :

أ ــ التشريفات والمراسيم الدبلوماسية الخاصة بالعلاقات بين الدول سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة •

ب ــ محضر جلسات المؤتمرات والمفاوضات• وهو بهذا يشمل كل ما دار في المؤتمر او المفاوضة •

ح ـ الوثيقة الدبلوماسية او العقد الذي يضم المواد المتفـــق عليها في معاهدة دوليـــة • وقد تكون هذه النقــاط متممة أو اضافية للمعاهدة •

الاعتراف بالأمر الواقع (الفعلي) (Recognition : De Facto)

وهو الاعتراف الذى يقدم من قبل الدول للثوار الذين يسيطرون على الوضع بصورة فعلية • ولذلك فان هذا الاعتراف يبنى على الواقع او واقـع الحـــال (de Facto) والذى يختلف عن الاعتراف الشرعى والقــانوني (dejure).

الحالة الراهنـة (Status Quo)

يستخدم هذا الاصطلاح ليشير الى الحالة أو الموقف لجهة معينة في زمن معـين •

توصـــيات (Recommendations)

وهي النقاط الايضاحية التى قد تلحق بالمعاهدات للاسترشاد بها من قبل الدول ولكن ليس لها قوة الزامية توجب الموقعين على الاخذ بها •

الفصل الخامس
مسؤوليات المبعوث الدبلوماسي والقنصلي

واجبات المبعوثين الدبلوماسيين :

تعتبر وظيفة المبعوث الدبلوماسي من الوظائف الحساسة في جهاز الدولة . ذلك لان مهمة الدبلوماسي تفرض عليه السعي في ايجاد علاقات ودية بين دولته والدولة التي يعتمد لديها ، وبذل جهده على تنمية هذه العلاقات بكافة الطرق السلمية .

ولقد كانت الظروف في الماضي تعمل على عزل المبعوث عن حكومته وذلك بسبب صعوبة اتصاله ورداءة طرق المواصلات والتي جعلت من مهمة المبعوث الدبلوماسي مهمة شاقة في أكثر الاحيان . الا ان ما كان يخفف من ذلك هو ان الاحتكاك بين الدول كان قليلا ، وعليه فقد كانت مهمات المبعوث محدودة .

واذا قارنا ظروف الماضي بظروف الحاضر ، نجد أول ما نجد ان التقدم الحضاري قد شابك في الصلات بين الدول وجعل مهمة الدبلوماسي أكثر حساسية . وأصبح من الضروري له أن يتحلى بالكفاءة وسعة المعرفة بشتى الفروع بما في ذلك اطلاع واسع في تاريخ العلاقات الدولية ، ومعرفة دقيقة بالقانون الدولي ، ودراية وخبرة في التاريخ الدبلوماسي الذي يربط بلده بالبلد الذي يعتمد لديه . ولم يقتصر العصر الحديث على ما تقدم فحسب . فتقدم وسائل الاتصال الفني مثلا أدى الى أن تكون مهمة الدبلوماسي مهمة أكثر دقة . كما ان السرعة في الاتصال ، قد فرضت عليه ان يكون سريعا في قراراته ايضا . ثم ان تنوع العلاقات بفعل التقدم الفني بصورة عامة ، قد جعل من عمله عملا معقدا .

ويمكن تصنيف واجبات المبعوث الدبلوماسي من حيث الاساس الى : (١) المفاوضة (٢) الملاحظة (٣) الحماية .

المفـــاوضة Negotiation

والمفاوضة هي احدى الواجبات الاساسية الملقاة على عاتـق المبعـوث الدبلوماسي . ولا تقتصر هذه على ناحية واحدة ، وانما تشمل علاقات الدولة برمتها مع الدولة الاخرى.[١] فقد تكون هذه المفاوضات آخذة شكل شكوى، أو قد تتركز على طلب واحد او عدة طلبات . أو انها قد تكون ردا او دفاعا عما ينسب الى حكومة المبعوث . وكثيرا ما يشغل المبعـوث الدبلوماسي في مفاوضات مستمرة مع الدولة المعتمد لديها بغية عقد معاهدة أو اتفاق بين الدولتين .

ومهما يكن الغرض الذي تجرى المفاوضة من أجله فان الهدف الاسمى الذي يقف وراء جميع هذه المواضيع المختلفة هو ايجاد المبعوث علاقات ودية بين دولته والدولة الاخرى والعمل على تنميتها ، وكل ذلك من اجل الحصول على الاستقرار والسلام ! استقرار وسلام في العلاقات بين الدولتين اللتين من شأنهما ان تمهدا الحصول على الاستقرار والسلم العالمي .

وقد عبر شارل دي مارتـن Charles de Martens عن اهمية هـــذا الواجب الاسمى في كتابه «المرشد في التعامل الدبلوماسي» بقوله « على الوزير العمومي أن لا تغيب عنه الحقيقة وهي ان واجبه في جميع الاوقات هو العمل كوزير للسلام ، وان يكون هدفه الدائم تركيز جهوده على ايجاد علاقة ودية .. فاذا حصل شيء من عدم الوفاق بين الحكومتين فعليه بذل كل جهـوده لتبديد الغيوم والقضاء على كل تعصب ، وان يزكي حكومته من الاتهامات التي توجه ضدها وتقديم شكواها بأفضل الطرق المعتدلة » .

والدفاع عن وجهة نظر وزير خارجية المبعوث وحكومته في المفاوضات

---

(١) انظر (Palmer & Perkins) في كتابهما المعنون "International Relations" ص (١٦٠) .

يجب أن يكون ديدن المبعوث الدبلوماسي • ذلك أن المبعوث هو الرجل الموفد الى دولة أخرى لينقل وجهة نظر حكومة الدولة التي أوفدته • ويتحتم على المبعوث كذلك شرح وجهة نظر الحكومة هذه شرحا وافيا وان كان لا يتفق وما تريده الدولة المعتمد لديها المبعوث • على ان الشرط الاساس في تبيان وجهة النظر هذه هو ان تقدم الايضاحات والتعليلات باسلوب رصين مقبول ، لا يجرح شعور تلك الدولة ، وبطريقة يحافظ فيها المبعوث على كرامته الشخصية وسمعة بلاده •

وتتجلى أهمية دور المبعوث الدبلوماسي ذي النظر الثاقب والعارف بالظروف والاحوال المحيطة في كل من بلده والبلد المعتمد اليه ، حين يستطيع بحزمه وسعة اطلاعه من اقناع الطرف المقابل بوجهة نظر حكومته• أو حين يستطيع اكتشاف العقدة الرئيسية التي تعرقل سير المفاوضات والوصول الى حل وذلك عن طريق اقناع حكومته باجراء بعض التعديل في وجهة نظرها • وهنا يترتب على الحكومات الرشيدة ان لا تهمل اقتراحات مبعوثيها وآراءهم السديدة ، لانهم بحكم مركزهم يكونون في احتكاك مباشر مع الطرف المقابل وانهم في وضع يؤهلهم على تفهم حقيقة الاحوال بصورة افضل من المسؤولين في ديوان وزارة الخارجية الذين هم في الواقع اكثر بعدا وأقل احتكاكا • وبناء على ذلك فان دور المبعوث الدبلوماسي يزداد أهمية وتأثيرا على حكومته وحتى على حكومة الطرف المقابل ، كلما استطاع المبعوث ، كما يقول (Cambon). الخبير المعروف والدبلوماسي المحترف •• (ان يحوز على قدر كبير من النفوذ ذي السلطة الادبية والشخصية النفاذة •) ولاشك فان تسلح المبعوث الدبلوماسي بالمعرفة وتضلعه بتفاصيل[٢] تاريخ العلاقات السياسية بين دولته والدولة المعتمد لديها بالاضافة الى معرفته للتاريخ السياسي لذلك القطر وقوة ملاحظته للامور الحساسة التي يتأثر بها ذلك القطر ، هي من مقومات السلطة الادبية

---

(٢) انظر في هذا الصدد أيضا International Relations: Strauz-Hupé (ص ٢٢٣) •

والشخصية النفاذة • وهذه المقومات بذاتها تؤهل المبعوث لكي يمثل بلاده بجدارة في المفاوضات التي يتولاها ولتأسيس علاقة طيبة مع الاقطار الاخرى •

ويجري رئيس البعثة الدبلوماسية مفاوضاته أما مع وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها او مع من ينوب عنه بصورة منفردة ، او قد تتم المفاوضات عن طريق هيئة مفاوضة من الدولة المعتمد لديها •

وتأخذ المفاوضات عادة اشكالا متعددة • فاما ان تكون رسمية ، او شبه رسمية ، وأما ان تكون عامة او خاصة • والفرق بين المفاوضات الرسمية وشبه الرسمية ، هو ان المفاوضات الرسمية تجرى باسم الحكومة ، وعلى مسؤوليتها ، بينما تكون المفاوضات شبه الرسمية فاقدة لطابع مسؤولية الحكومة ، أي انها تتصف بكونها غير ملزمة للمبعوث • وقد يجوز ان تجري المفاوضات مع دولة قائمة على اساس الامر الواقع de facto أي انها لم تحصل بعد على الاعتراف القانوني de jure • وفي هذه الحالة تكون مثل هذه المفاوضات ايضا مفاوضات شبه رسمية • وبجانب هذه وتلك ، فقد تجري المفاوضات بصورة شخصية • وفي هذه الحالة لا يترتب على سير مثل هذه المفاوضات اية صفة رسمية • والهدف من اجراء مفاوضات شخصية عادة هو رغبة المبعوث الدبلوماسي الاستكشاف عن بعض الامور بصورة ودية في مناسبة من المناسبات يجتمع بها مع وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها ، أو انه قد يجد في بعض الحالات ان عليه ان يخلق المناسبة للمذاكرة في هذه الامور على مستوى شخصي بحت • ولا يخفى ان المباحثات الشخصية لها قيمتها الكبيرة وذلك ان كلا من المبعوث والجهة الممثلة للطرف الآخر في جو شخصي وحالة نفسية مريحة تؤهلهما للتحدث وتبادل الآراء بدرجة أوسع من الحرية • ويتوخى المبعوث من كل هذا الوقوف على الاسس الدولية العامة قبل البدء باية مفاوضات رسمية •

أما من حيث الطريقة فقد يجري المبعوث الدبلوماسي مفاوضاته أما

بصورة شفهية أو بصورة تحريرية او كليهما • وحين تكون المفاوضات بصورة تحريرية فان المبعوث يحرص كل الحرص ان لا يخرج عن الغرض الحقيقي المسبب للمفاوضة ، كما يحرص على أن يكون دقيقا وحذرا فيما يتعلق عليه مع الطرف الآخر ، وكل ذلك ، تجنبا من وقوعه في خطأ يلزمه ويلزم دولته من بعده ، كونه الممثل لها ، للاخذ به بصورة رسمية وما يترتب على كل ذلك من نتائج قد تضر بمصلحة الدولة التي يمثلها المبعوث • وحين تجري المفاوضات بصورة شفهية فأول ما يجب ان يسعى المبعوث اليه هو ايضاح وجهة نظر دولته بصورة رسمية في قضية من القضايا ، وكذلك تدوينه النقاط بصورة دقيقة حال انتهائه من مفاوضاته الشفهية ، وذلك لغرض تقديمها الى وزارة الخارجية اذا كانت من المسائل المهمة والتي يجب اشعار مرجعه الاعلى عنها • ويحبذ في هذه الحالة ، ان يحصل المبعوث على تأييد من الطرف المقابل لتلك النقاط • هذا من جهة• فاذا كانت لدى المبعوث تعليمات من وزارة خارجية دولته ، فلا بأس من قراءة تلك التعليمات على وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها ، او على الممثلين الذين يتفاوض معهم • وقد يحدث في بعض الاحيان ان يطلب من المبعوث نسخة مكتوبة من تلك ، وفي هذه الحالة ، عليه استحصال موافقة حكومته في هذا الشأن •

وما يجب ان لا يخفى عن البال ، ان المبعوث له صلاحية التفاوض في كل أمر يهم مصلحة بلده طالما ان مهمة التفاوض هي جزء مهم وأساس من عمله • وكما أشرنا سابقا ، فانه حين يمثل دولته في مفاوضات تخص أبرام معاهدة أو أتفاقية أو حضور مؤتمر دولي ، فانه في تلك الحالات يحتاج الى صلاحية تفويض او توكيل رسمي صريح • وفي مثل هذه الحالات ، تكون الاطراف المشتركة في المفاوضة ، ملزمة بمراعاة قواعد العرف الدولى في ابرام المعاهدات • وثمة شيء مهم آخر وهو ان المبعوث حين لا يزود بالتخويل النهائي ، فعليه التوقيع بالحرف الاول من اسمه على المعاهدة والطلب الى الطرف الآخر امهاله لعرض الموضوع على الجهات

العليا بغية المصادقة عليها • فاذا ما تمت مثل هذه المصادقة ، فيستطيع حينئذ التوقيع النهائي عليها بصورة رسمية • وفي البلاد الديمقراطية المقيدة بدساتير ، تكون السلطة التنفيذية العليا مسؤولة امام السلطة التشريعية • وهذا يعني ان موافقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقات مع الدول الاخرى أمر ضروري لوضع تلك المعاهدات والاتفاقيات موضع التنفيذ ، والا فيكون مصيرها الوضع على الرف ، أو قد تقضي الحالة الى ان يسحب البرلمان ثقته من الحكومة : وفي هذه الحالة اما ان تستقيل الوزارة او ان يجري انتخاب برلمان جديد •

ان اشكال المفاوضات التحريرية وان كانت تختلف في التفاصيل ، الا انها تتحد في القواعد الاساسية • فقد أشار عدد من الباحثين والمعنيين في الشؤون الدبلوماسية ، الى هذه القواعد الاساسية العامة التي تسير بموجبها أغلب الدول • ويعد كتاب الاستاذ (Szilassy) المعنون « الناحية العملية للدبلوماسية الحديثة "Traité practique de Diplomatie modern" في هذا الصدد • ويقسم الاستاذ (Szilassy) المفاوضات الى عدد من الاصناف •

والصنف الاول وهو يشمل المذكرات التحريرية (Written Notes) والكتب الرسمية (Official Letters) والفرق بين المذكرات والكتب الرسمية هو ان الاولى تأتي في درجة رسميتها قبل الثانية • وان المذكرات تكتب في صيغة الغائب في حين ان الكتب الرسمية تكتب في صيغة المخاطب • وثمة ناحية اخرى للفروق بين المذكرات والكتب الرسمية ، وهي ان المذكرات تفتح وتختم بعبارات المجاملة[٣] •

والمذكرات التحريرية تكون على أكثر من نوع واحد • فهناك النوع الاول من المذكرات وهي المذكرات الفردية والتي ترفع من رئيس البعثة الى وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها • أما النوع الثاني فيشمل المذكرات

---

(٣) جرت العادة أن تبدأ المذكرة بعبارة (يتشرف سفير .... بان) وتنتهي بعبارة (ينتهز سفير ..... هذه المناسبة ليعرب عن خالص احترامه)

المتماثلة • وهذا النوع من المذكرات يقدم من قبل عدد من الممثلين الدبلوماسيين حول موضوع واحد ولكن في صيغ مختلفة وفي وقت مختلف الى وزير الخارجية • والنوع الثالث ، وهو النوع المتمثل في المذكرات الجماعية • والمقصود بالمذكرات الجماعية هو ان يقدم عدة ممثلين مذكرة واحدة موقعا عليها من قبلهم جميعا •

أما **الصنف الثاني** من المفاوضات فهو المذكرات الشفهية (Verbal Notes) والفرق بين هذه وسابقتها من الصنف الاول ، هو ان المذكرات الشفهية لا يوضع عليها توقيع المبعوث الدبلوماسي وتكتب بصيغة المخاطب • بعكس المذكرات التحريرية التي توقع وتأخذ شكل رسالة تحريرية رسمية كاملة • ومن هنا يتضح ان المذكرات الشفهية تكون أقل رسمية من سابقتها •

وهناك **صنف ثالث** من المفاوضات (Negotiation) بجانب ما تقدم ، وهو ما يسمى بالمفكرة (memorandum) او (Aide mémoire). والمفكرة ما هي الا تثبيت للنقاط المهمة التي جرى الحديث عنها ، يقدمها المبعوث الدبلوماسي الى وزير الخارجية للدولة المعتمد لديها او بالعكس• ولا يتضمن امثال هذا النوع من المفاوضات المجالات او الاصول المرعي في الرسائل الرسمية • وصفوة القول فان المفكرة عبارة عن تذكير وتأكيد للحديث الغاية منها الدقة •

والصنف الرابع من أصناف المفاوضات ، هو الرسائل الخصوصية • فقد يحدث ان يجد المبعوث في طريقة كتابة الرسائل الخصوصية ما يولد وقعا طيبا خاصة اذا كان بين الوزير والمبعوث علاقات خصوصية •ويختلف الكتاب في أمر عائدية هذه الرسائل • فهناك من يعتبر هذه الرسائل من ممتلكات الوزير الشخصية • وهناك من يقول ان الرسائل الخصوصية ، وان كان الاسلوب فيها خصوصيا ، الا ان المواضيع التي يتطرق اليها تمس العلاقات العامة • ومهما يكن أمر عائدية مثل هذه الرسائل الخصوصية ، فانها قد تسبب بعض المشاكل في

العلاقات بين البلدين • ومنها ان الحرية التى يشعر بها المبعوث اثناء كتابته بصورة شخصية قد تلزمه ، وذلك عن طريق اساءة استعمالها أو تفسيرها ، في بعض الاحيان ان لم يكن في كل الاحيان ، وعليه فيجب أن تحفظ في وزارة الخارجية •

وبجانب الاسلوبين الشفهي والتحريري اللذين مر ذكرهما ، فقد وجد المبعوثون الدبلوماسيون فائدة استخدام طريقة تجمع بين الاسلوبين : وهذه الطريقة تسمى بالطريقة المختلطة• فقد يتفاوض المبعوث الدبلوماسي مع وزير الخارجية شفاها وفي عين الوقت فانه يترك موجزا للوقائع : اي انه يترك مفكرة (memorandum) وذلك في الحالات التى تكون مواضيعها معقدة ويخشى منها سوء الفهم او التفسير المغلوط لنقاط المحادثة او المفاوضة •

(٢) الملاحظة (Observation)

ويعتبر واجب الملاحظة من واجبات المبعوث الدقيقة جدا • وهذا الواجب يبدأ من أول يوم وصوله الى القطر المعتمد لديه الى آخر يوم يعمل فيه • وتشمل الملاحظة كل المواضيع التي تجلب انتباه المبعوث وذات العلاقة او التأثير على مصالح دولته • وتأتي المواضيع السياسية في مقدمة السلسلة لهذه الواجبات • وملاحظة الحالة السياسية تتطلب الانتباه بدقة لكل الامور والاشخاص البارزين الذين هم في الحكم وخارجه والتغيرات والتطورات والانتخابات السياسية • وليس لكل هذا مصدر او مصادر معينة يستقي منها المبعوث معلوماته • فهو في وقت ما يجمع اخباره من مقابلته لوزير الخارجية بصورة خاصة • وفوق هذا وذاك يرقب المبعوث عن كثب التطورات والحوادث السياسية الخطيرة في البلد : كانتخاب رئيس الجمهورية مثلا ، أو انتصار حزب على آخر وما يترتب عليهما من نتائج تهم مصلحة بلده • ولكن المهم في الامر ، ملاحظة كل هذه الامور بدقة وامانة • ومن ثم تصنيفها وتهيئة التقارير اللازمة للمهم من الحوادث • ولا

ينتهي عمل المبعوث الدبلوماسي هذا لمرة واحدة ، وانما بصورة مستمرة محاولا ان يستخلص منها تقارير في اوقات منتظمة • ثم ان ما هو اكثر أهمية ان الدبلوماسي الناجح هو الذى يستطيع ان يقدم المعلومات لحكومته محللة تحليلا وافيا • اذ قد لا يكون فائدة من سرد الوقائع بصورة مجردة• وعليه فالدبلوماسي الكفء لا يكتفي بسرد الحقائق والوقائع بل يعلق عليها ويفسرها ويزيل ما فيها من غموض باسلوب سهل جذاب وغير معقد • والاسلوب الجذاب ليس معناه العبارات السطحية المحتوية على الكثير من عبارات المجاملة ، وانما الافكار والمعلومات المنسقة ومغزى هذه الافكار •

ولا تقتصر الملاحظة على تقصي المواضيع السياسية فحسب ، وانما يدخل ضمن اهتمام المبعوث الاحوال الاقتصادية بما في ذلك أسس الاقتصاد الوطني الذى يقوم عليه البلد كانتاج البضائع والاستهلاك والاسواق وموارد الدولة الطبيعية وصلة كل ذلك بالداخل والخارج • وبعبارة مختصرة : الاقتصاد الوطني والتجارة وعلاقة ذلك بالاسواق الخارجية ، وعلى الاخص ما يتصل ببلده بصورة مباشرة• وبجانب الاحوال الاقتصادية فان الدبلوماسي الكفء لا يغفل عن تتبع النواحي العسكرية ، والبحرية والمالية ايضا • أما تتبعه للاحوال الاجتماعية السائدة في ذلك البلد فهي من الامور التي لا تقل شأنا عن الاحوال السياسية والاقتصادية طالما ان حياة المجتمع تتصل بهذه النواحي كافة ، وطالما ان المسائل السياسية تتشابك مع كل من الاحوال الاقتصادية والاجتماعية •

وعلى المبعوث في اعداده للتقارير مهما كان موضوعها سواء أكان سياسيا أم اقتصاديا أم اجتماعيا ، عليه في جميع الاحوال ان يتأكد من درجة صحتها قبل اي شيء آخر • ذلك لان درجة صحة المصدر له آثاره الكبيرة فان وجد انه لا يقتصر كليا بالحادثة التي يكتب التقرير من اجلها ، فانه لا بأس من تبيان ذلك لحكومته • كما له ان يتفاءل او ان يتشاءم حين يريد تبيان النتائج • وقد يجد الدبلوماسي حين التحاقه في مقر عمله بان حقيقة

الامر تختلف عما تعتقده الدوائر المختصة في بلاده •وفي هذه الحالة ،وكما أشرنا سابقا ، فانه بجهد أكيد وطول أناة ، يستطيع ان يؤثر على هذه الدوائر ، وحينئذ يشعر بثمرة اتعابه • ان اكثر ما يجب أن يحرص عليه الدبلوماسي في كتاباته لتقاريره هو تحاشي مناقضة نفسه بنفسه • وقد يبدو له انه يناقض نفسه لاول وهلة ، وذلك بسبب المتناقضات التي تحيط في الحالة نفسها • وفي هذه الحالة عليه ان يسعى الى ذكر تغييرات الموقف التي سببت مثل هذا التناقض • اما اذا وجد انه على خطأ في تقرير سابق ، فما عليه الا يعدل من موقفه في تقريره اللاحق •

خصائص التقارير :

ومن الخصائص الاساسية للتقرير الدبلوماسي الذي يراد به أن يترك وقعا وقبولا طيبا ، ان يكون دقيقا وموجزا وامينا وشاملا لوجهات النظر المختلفة[٤] • ولكي يكون التقرير دقيقا ، على الدبلوماسي أن يتحاشى استخدام العبارات التي تهول من الموقف ، أو تجعله يُفسر بأكثر من معنى واحد • ومن الامور التي تجعل التقرير دقيقا ايضا ، ان يذكر المصدر ، وربما تدعو الحالة الى ذكر المقتطفات التي دارت ، اذا كانت هناك محادثة ، بعينها • اما من حيث الامانة ، فمن الواجب على الدبلوماسي التمييز في التقرير بين ما هو مقتطف وبين آرائه الخاصة • ولكي يكون التقرير موجزا وفي عين الوقت شاملا لوجهات النظر المختلفة ، فمن المستحسن ان يكتفي الدبلوماسي بالتفصيلات الاساسية ، تاركا التشعبات الثانوية التي تجعل من التقرير مطولا ومملا ، وبالتالي مضيعا للفائدة المرجوة منه • ويتفق عدد من الكتاب المعروفين في تضلعهم بالشؤون الدبلوماسية امثال الاستاذ جونه والاستاذ موات على ان من الامور التي تساعد على جعل التقارير موجزة هي سردها لموضوع واحد • أي كتابة تقرير مستقل لكل موضوع • ويقول

---

(٤) جونه ، موجز الدبلوماسية ، ترجمة سموحي فوق العادة ، (ص ٢٠١) •

الاستاذ جونه ان التقرير الموجز هو التقرير الذي لا تزيد صفحاته عن خمس أو ست[٥] .

وتختلف صيغ التقارير للموضوع الواحد بحسب الجهة المعنون اليها التقرير . فصيغة التقرير الذي يقدم للصحافة هي غير الصيغة التي يكتب بها الى الجهات الرسمية مثلا . وبصورة عامة فان صيغة التقرير المقدم الى الصحافة يتناول في الغالب عرضا عاما للوقائع . وبعين الطريقة تكون صيغة التقرير المعبرة عن آراء الصحافة : اي انها استعراضية . اما اذا كانت لجهة رسمية وفنية في عين الوقت فان التقرير يتناول الملحقين الثقافيين والعسكريين والتجاريين وغيرهم ممن له وظيفة تخصصية فنية . وحين يراد بالتقرير الموجه الى جهة رسمية (كوزارة الخارجية مثلا) الكتمان ، فيأخذ صيغة الايجاز والتركيز على أهم النقاط فقط .

ويرسل المبعوث الدبلوماسي تقاريره الاعتيادية غالبا بالبريد الدبلوماسي الاعتيادي . أما اذا تطلب الامر ارسال أحد التقارير بصورة مستعجلة ، فيرسله المبعوث عن طريق التلغراف أو الشفرة اذا اراد المحافظة على كتمانه. اما طريقة ضمان سرعة وصول التقارير المستعجلة بين المبعوث الدبلوماسي ووزارة الخارجية ، فتتم عن طريق حملها من قبل موظفين تابعين للهيئة الدبلوماسية يطلق عليهم أسم حاملي البريد الدبلوماسي الذين يتمتعون بالحماية الدبلوماسية .

(٣) الحماية

ومن الواجبات الاساسية للمبعوث الدبلوماسي ، بالاضافة الى اجراء المفاوضات والملاحظة وتقديم التقارير ، هو واجب حماية الرعايا التابعين لدولته ، وهذا الواجب يشمل حماية المصالح والحقوق لهؤلاء الرعايا الذين يقيمون في دولة أجنبية . والدور الذي يلعبه المبعوث الدبلوماسي في هذا الصدد هو التوسط لدى السلطات الرسمية من قضائية وادارية وغيرها لحفظ مصالح

---

(٥) المصدر السابق .

الرعايا أو حماية حقوقهم ، ومن المتعارف عليه دوليا ان المبعوث الدبلوماسي لا يتدخل في الامر الا بعد ان تستنفد جميع الطرق امام هؤلاء الرعايا . ولذلك فان المبعوث ، لا يتقدم بطلبه الى المراجع الرسمية الا بعد ان يتأكد من الحقائق والخطوات المتخذة والاسباب المحيطة بالموضوع . وحين يتضح له صحة الادعاء ، فانه قد يبادر الى الاتصال بصورة رسمية بالمرجع الرسمي المختص . على ان هذا الاتصال ، يجب ان يتم بواسطة وزارة خارجية الدولة الاجنبية التي اعتمد لديها . وليس هذا فحسب ، فان ممارسة الحماية الدبلوماسية يجب أن لا تمس سيادة الدولة الاجنبية واستقلالها . وعليه فان اتصال المبعوث الدبلوماسي يتم وفق أحكام القانون الدولي أي باحترام ما هو أمر داخلي وتركه للدولة ذات الشأن وبالاخذ بنظر الاعتبار احكام المعاهدات والاتفاقات التي تربط بين الدول المختلفة . ان مسألة المحافظة على أرواح وأموال الاجانب مسألة يقرها القانون الدولي ، وان انتهاك الدولة الاجنبية لذلك سواء أكان عن طريق موظفيها أو أحد رعاياها أو حكومتها ، يجعل تلك الدولة مسؤولة . وتتضمن الحماية هذه اما ازالة الضرر أو احقاق الحق أو طلب التعويض . وحين يقدم المبعوث الدبلوماسي مذكرته مطالبا الجهة الرسمية الاجنبية حول ما تقدم ، فان عليه في جميع الاحوال ان يوجه طلبه هذا بكل احترام واعتدال ، مناشدا التعاون في الامر والوصول الى حل عادل غير مجحف .

وعلى الرغم من ان قواعد القانون الدولي ومبدأ سيادة الدول ، تمنع من تدخل المبعوثين الدبلوماسيين في الاختصاصات والمسؤوليات الداخلية للدولة الاجنبية ، الا ان واقع تاريخ العلاقات الدبلوماسية يشير الى خرق هذه القواعد من قبل بعض الدول . ومرد ذلك يعود الى عدم وجود تكافؤ بين الدول القوية وبين الدول الضعيفة . فكم من الحوادث التي تدخلت فيها الدول القوية في شؤون الدول الضعيفة بحجة حماية مصالح رعاياها . فمن تدخلات فرنسا المتكررة في شؤون الدولة العثمانية في ايامها الاخيرة حين اصبحت تسمى بالرجل المريض ، مثلا ، ان فرضت على الاخيرة منح

امتيازات كبيرة للمبعوثين الفرنسيين في لبنان وسوريا مما ساعد على توافد المواطنين الفرنسيين من ذوي المصالح بكثرة والذي ادى الى تعاظم هذه المصالح وبالاخير فرض فرنسا حمايتها على القطرين باكملهما •

أما حوادث تدخل الدول الاوربية في شؤون دول امريكا اللاتينية (بحجة حماية الرعايا أو استحصال الديون) فقد كانت كثيرة بحيث اضطرت هذه الدول أن تبتدع بصورة مجتمعة ما يسمى بشرط كالفو (Calvo Clause) [٦] الذي ينص على قبول الاجنبي المتعاقد مع هذه الدول بالتنازل عن حق حماية دولته والخضوع للقضاء المحلي • وعلى الرغم من كل هذا فلم تستطع الدول الامريكية اللاتينية منع استمرار تدخل الدول الاوربية طالما ان القانون الذي يعتبر حماية الرعايا من اختصاص الدول وليس من اختصاص الافراد حتى ولو تنازلوا عن حقوقهم الفردية •

والغريب في هذه الحوادث انه لم تكتف بعض الدول الكبيرة في استخدام الضغط السياسي على السلطات المحلية فحسب ، وانما قد تتعداه وذلك باستخدام التدخل المسلح ايضا • ولعل حادثة اعتقال حكومة هايتي لاحد رعاياها الذي هو من أب أجنبي من خير الامثلة على ذلك • وتتلخص الحادثة انه عندما اعتقلت السلطات القضائية هذا الشخص سرعان ما وجدت ان أباه الماني الجنسية الامر الذي سبب طلب المفوضية الالمانية باخلائه ودفع غرامة بالاضافة الى ذلك • ولما رأت الحكومة ان العدل يجب ان يأخذ مجراه ، طالما ان قانونها المحلي يعتبره من رعاياها ، قررت رفض طلب القائم بالاعمال الالماني • وبرفض الحكومة لطلب المفوضية الالمانية ، ادى الامر الى قطع المانيا علاقتها مع هايتي واعقب ذلك ارسالها بارجتين حربيتين الى احد موانيها منذرة اياها اما بدفع تعويض نقدي قدره ٣٠ الف دولار واما أن تقصف البارجتان المدينة • وبهذا النوع من التهديد ، اضطرت حكومة هايتي الى الاذعان للشروط التي فرضتها عليها حكومة المانيا •

---

(٦) انظر (International Law: Fenwick) (ص ٢٩٢) •

المشمولون بالحماية الدبلوماسية :

ويمارس المبعوث الدبلوماسي جنبا الى جنب مع القنصل الذي يعمل بمعيته حق حماية المواطنين الذين يحملون جنسية الدولة التي يمثلها • وقد تشترط بعض الدول ان يسجل الرعايا المقيمون في دولة اجنبية اسماءهم في دائرة القنصل أو البعثة الدبلوماسية كي يضمنوا حقوق التمتع بالحماية الدبلوماسية من قبل دولتهم •

ولا تقتصر الحماية الدبلوماسية على الاشخاص الطبيعيين فحسب وانما على الاشخاص المعنويين ايضا • فالشخص الطبيعي هو فرد من رعايا الدولة والحامل لجنسيتها والتي بموجبها يستطيع ان يتمتع بحق الحماية • اما الشخص المعنوي ، فهو اصطلاح قانوني مجازي يقيم وراءه عدد من الافراد الحقيقيين الذين تجمعهم مؤسسة أو شركة أو مصلحة مشتركة • وفي القديم كان العرف الدولي السائد يعامل الشخص المعنوي على اساس مكان التسجيل أو محل العمل أو الاقامة الرسمية • أي ان الشخصية المعنوية تكتسب جنسية المكان الذي تسجل فيه أو في احيان أخرى المكان الذي تعمل فيه • ولكن هذه الممارسة سببت مشاكل عديدة بين الدول • وقد كانت هذه المشاكل تنتج غالبا من واقع الشخصية المعنوية • ذلك ان واقع الشخص المعنوي يضم وراءه افرادا حقيقيين قد ينتسبون لجنسيات مختلفة ، ولكل منهم مصالح وظروف مختلفة • ولذا فان الاخذ بمبدأ الشخص المعنوي ككل والمكون لعدد من الافراد الحقيقيين لا يستند على واقع الحال • وازاء هذا وجدت الدول من خلال تجاربها ان المعول عليه في الاشخاص المعنويين يجب ان يكون جنسية الافراد الحقيقيين من حملة الاسهم لشركة ما ممن لهم مصالح جدية في تلك الشركة أو المؤسسة • ومنذ بداية القرن العشرين أصبح هذا المبدأ يسود في التعامل الدولي وتأخذ به محاكم التحكيم الدولية •

وبجانب المواطنين الذين يحملون جنسية الدولة التي يمثلها المبعوث ، فقد تمتد الحماية الى اشخاص من غير رعايا الدولة • ويحدث مثل هذا حين تقوم حرب بين دولتين وتقطع العلاقات الدبلوماسية بينها على اثرها

وحينئذ يوكل أمر حماية رعاياها الى دولة اجنبية محايدة • ومن الامثلة على ذلك رعاية سويسرا لمصالح العراقيين في فرنسا خلال الفترة التي قطعت الجمهورية العراقية علاقاتها الدبلوماسية معها •

وتقدم الحماية الدبلوماسية في غير ما تقدم ، الى الرعايا التابعين الى دولة محمية أي ان الدولة الحامية تدير شؤون رعايا المواطنين الذين ينسبون الى الدولة المحمية • ومن الامثلة على ذلك ، رعاية فرنسا لمصالح الرعايا التونسيين والمراكشيين حين كانتا دولتين تابعتين الى فرنسا •

الوسائل المختلفة لممارسة الحماية الدبلوماسية :

قلنا سابقا ان الحماية الدبلوماسية التي يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون تبدأ حين تستنفذ امام المواطن من رعايا دولته جميع الطرق •

وحين نتحدث عن الوسائل المختلفة المفتوحة امام المبعوث لاستعادة حقوق أو اموال رعايا دولته ، نجد انها يمكن ان تحصر في نوعين اساسيين من الوسائل • النوع الاول وهو النوع الودي والنوع الثاني وهو غير الودي من وسائل ممارسة الحماية الدبلوماسية •

والوسائل الودية التي تتبعها الدول تتضمن عادة أولا المفاوضة المباشرة • وحين لا تتمكن من الوصول الى نتيجة عن طريق المفاوضة المباشرة ، فانها تلجأ الى وسائل ودية اخرى عن طريق وساطة دولة ثالثة • وحين تفشل هذه الطريقة ايضا ، يلجأ الى تحكيم دولي خاص أو ان تلجأ أخيرا الى القضاء الدولي عن طريق المحكمة الدولية • واللجوء الى المحكمة الدولية ، لا يمكن ان يتم بواسطة الافراد ، وانما عن طريق الحكومات فقط • ومعنى هذا ان الفرد المتضرر في حقه أو ماله ، عليه ان يحصل على موافقة حكومته لتقديم شكواه ــ عن طريقها ــ الى محكمة العدل الدولية • لان محكمة العدل الدولية تنظر في القضايا التي تعرضها الدول فقط • ولذلك فان موافقة حكومة المواطن المتضرر والمقيم في دولة اجنبية ينقل القضية من الصعيد الداخلي الى الصعيد الدولي • هذا مع العلم ان محكمة العدل الدولية الدائمة في لاهاي لا تلزم الدول في تقديم شكاواها اليها وانما

تنظر في القضايا التي تتفق عليها الدول بتقديمها اليها[٧] . ويستثنى من ذلك الدول التي بينها معاهدات يتضمن أحد بنودها الزامية اللجوء الى محكمة العدل الدولية حين حصول خلاف بينها . ففي تلك الحالة فقط يصبح موضوع تقديم الخلاف الى المحكمة الزاميا . خير الامثلة على هذه الحالة الالزامية الخلاف بين بريطانيا وايران حول تأميم الاخيرة لنفطها . فعلى الرغم من عدم موافقة ايران في البداية ، فانها وجدت اخيرا نفسها مضطرة الى ارسال مندوبين عنها . وكل ذلك كان لسبب النص المذكور في الاتفاقية والذي يقضي بالرجوع الى محكمة العدل حين حصول خلاف بين الطرفين . ومما يذكر عن قرار المحكمة انه كان في صالح ايران .

وحين لا تستطيع الدول الوصول الى اتفاق بالوسائل الودية فانها قد تلجأ الى ضمان رعاياها بطرق **ووسائل غير ودية** . فقد تتخذ الدولة خطوة سحب ممثلها من الدول الاخرى بناء على توتر العلاقات الدبلوماسية لمدة مؤقتة أو بصورة نهائية . وقد تبلغ العلاقات اكثر سوءاً وذلك حين تبدأ الدولة المعنية بتطبيق « مبدأ المعاملة بالمثل » . وفي هذه الحالة تتخذ اجراءات مختلفة بشأن رعايا الدولة الاخرى كمصادرة اموالهم من دون تقديم أي تعويض والى ان تحل مشكلة حقوق رعاياها ! حتى اذا لم تقودها هذه الخطوة الى نتيجة فانها قد تلجأ الى طرد رعايا الدول الاخرى . والخطوة الرابعة ، وهي خطوة أشد من سابقتها من الخطوات ، وهي استخدامها وسيلة التهديد وذلك بان تنذر الجانب الآخر كخطوة أخيرة قبل استخدامها « قوتها الفعلية » العسكرية لاسترجاع الحق المهضوم .

ان استخدام القوة العسكرية معناه حدوث اسوء حالة للعلاقات بين الدول . ومما لا يخفى فان ميثاق الامم المتحدة يمنع منعا باتا استخدام القوة العسكرية في الخلافات التي قد تنجم في موضوع الحماية الدبلوماسية للرعايا . كما يؤكد على واجب الدولة الشاعرة بخطر الاعتداء المسلح من

---

(٧) نظر (International Relations : Hill) (ص ٢٥٧) .

قبل دولة أخرى ، باخبار مجلس الامن لاتخاذ ما يلزم من اجراءات منع وقوعه . وحين حصول اعتداء مسلح فعلي ، فان الميثـاق يجيز في تلك الحالات الاستثنائية ، استخدام الدولة قوتها المسلحة « للدفاع عن نفسها » كحق شرعي ، والى ان تتمكن قوات الامم المتحدة (المكونة من بوليس دولي) من السيطرة على الحالة .

وفي الماضي كانت الدول تستخدم « حق الدفاع عن النفس » ،وخاصة الدول القوية الى ابعد من حدوده ، حتى انه قد بلغ في بعض الاحيان حدود التعسف في استعماله . وعلى الرغم من أن ميثاق عصبة الامم كان يحظر على الدول الاعضاء استخدام قواتها المسلحة ، وانه لم يجز استخدام القـوات المسلحة الا في حالات استثنائية[8] ، فان بعض الدول كانت تتخذ مـن موضوع حماية رعاياها ذريعة لتحقيق اغراضها التوسعية . ولعل نـزاع الدول الاوربية طوال القرن التاسع عشر وما قبله في الشرق الاقصى من خير الامثلة على ذلك . أما احتلال ايطاليا بقواتها العسكرية لجزيرة كوفو اليونانية سنة **١٩٢٣** بسبب حادثة وقعت لاحد رعاياها ، ما هو الا مثل ناطق لاستخدام الدول قواتها العسكرية لاغراض توسعية .

رئيس البعثة والموظفون الدبلوماسيون الذين بمعيته :

يعتبر السفير أو الوزير المفوض الرئيس الاعلى الذي يرتبط به سائر الموظفون الدبلوماسيون الآخرون في البعثة الدبلوماسية . وعلى هذا الاساس فانه يسمى برئيس البعثة ايضا . ولرئيس البعثـة السياسيه عدد مـن الصلاحيات والسلطات . ومن هذه السلطات ، سلطة رئيس البعثة السياسية

---

(٨) أجاز ميثاق عصبة الامم (الفقرة ١٢) استخدام القوة المسلحة من البوليس (Police Force) في حالات استثنائية (كحالة الـدفاع عن النفس واستحصال الديون المستحقة مثلا) وبشرط :

١ ـ امتناع الدول المدينة عن قبول الوساطة والتحكيم .

٢ ـ عدم تنفيذ ما اتخذته لجنة الوساطة أو التحكيم من قرارات خلال مدة اقصاها ثلاثة أشهر .

على موظفيه . و «سلطة رئيس البعثة السياسية على موظفيه أمر بديهي لا يقبل الجدل ، اذ يتحتم عليهم اطاعته اثناء قيامهم بالاعمال الرسمية المعهودة اليهم ، ويؤيد هذا الواجب ما يتمتع به الممثل من صلاحيات لتطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون في الاحوال التي تستوجب ذلك . ولرئيس البعثة ايضا حق الاشراف على سلوك موظفيه في حياتهم الخاصة حرصا على حسن سمعة البعثة وصونا لكرامة البلاد التي يمثلها ، على ان هذا الحق لا يخوله ممارسة السلطة القضائية على موظفيه سواء أكان ذلك من الناحية المدنية او الجزائية »[٩] .

ويدير أعمال البعثة الدبلوماسية موظفون مختلفو الرتب، ولكل واجبه الخاص به . فالمستشار هو أعلى موظف عادة بعد رئيس البعثة . وتختلف طبيعة عمل المستشار بحسب الاسلوب المتبع في توزيع الاعمال ويحسب طبيعة رئيس البعثة أيضا . فاذا كان رئيس البعثة نشيطا وساهرا على عمله ، فان طبيعة عمل المستشار تكون ادارية وفيها يصبح الرئيس الاداري لجميع موظفي البعثة . واذا كان رئيس البعثة من النوع الذي يؤمن بالتعاون الوثيق بينه وبين مستشاره ، فحينذاك يصبح المستشار الساعد الايمن لرئيس البعثة في كل شؤونه ، وفي هذه الحالة يكون المرجع الاول بعد رئيس البعثة في الامور التي تعهد اليه والتي لا يراد بها ازعاج رئيس البعثة . كما قد يعهد اليه الرئيس – رئيس البعثة – القيام باجراء المحادثات السياسية واعداد التقارير اللازمة في الاحوال التي يعينها له . وقد يوكل رئس البعثة مستشاره للقيام بمهام رئاسة البعثة ، في حالة اجازته او مرضه . ولا يخفى ما للتعاون الوثيق بين رئيس البعثة ومستشاره من أثر كبير في نجاح البعثة الدبلوماسية وخاصة ان المستشار يحصل على تجارب تولي مناصب أعلى مقدما .

أما وظائف السكرتيرين ، فيلخصها الاستاذ جونه بما يلي :

---

(٩) جونه ، (ص ١٩٧) .

(١) تهيئة التقارير لارسالها الى وزارة الخارجية او الى زملاء الممثل الدبلوماسي ٠

(٢) مراقبة وحفظ وتصنيف المراسلات الواردة والصادرة والصحف والمجلات ٠

(٣) تفسير البرقيات الواردة بالشفرة ووضع البرقيات المراد أرسالها في قالب الشفرة ٠

(٤) التصديق على التواقيع ٠

(٥) القيام بوظيفة ضابط الاحوال المدنية واعطاء شهادة الحياة الى رعايا دولته ٠

(٦) منح سمة الدخول أو المرور الى الاجانب الذين يرغبون في زيارة بلاده ٠

(٧) انشاء الكتب والمذكرات التي يرسلها رئيس البعثة الى السلطات المحلية والى زملائه ٠

(٨) الحرص على تنفيذ أوامر وتعليمات رئيس البعثة بنشاط واخلاص٠

(٩) لفت نظر رئيس البعثة الى سائر الامور الهامة[١٠] ٠

ويقوم القائم بالاعمال بواجبات رئيس البعثة الدبلوماسية في حالة تغيبه٠ والقائم بالاعمال (وكالة) هو أعلى موظف يأتي بعد رئيس البعثة المتغيب ٠ فحين وجود مستشار يكون هو القائم بالاعمال للسفير المتغيب ٠ أما اذا كانت درجة المستشار شاغرة ، فيأتي بعده السكرتير الاول ٠

ومن موظفي البعثة الدبلوماسية الملحق الدبلوماسي ٠ والملحق الدبلوماسي هو موظف حديث عهد بالانخراط في السلك الدبلوماسي ،وهو يعمل في معية السكرتيرين ويعاونهم في مختلف اعمالهم ٠ ومما هو جدير بالاهتمام ، هو ان ازدياد تجربة الملحق الدبلوماسي واطلاعه على مهنته يتوقف على مدى تشجيع رئيسه له وتمرينه على الامور المختلفة ٠

---

(١٠) جونه (ص ١٩٠ ـ ١٩١) ٠

نشاط المبعوث الدبلوماسي الاجتماعي :

يؤكد الثقات في الشؤون الدبلوماسية ان نجاح الدبلوماسي في وظيفته يتوقف على مدى تحسسه الفعلي للمصالح الاساسية واطلاعه على السياسات التقليدية Traditional Policies للبلد الذي يعمل فيه ، وعلى نشاطه الاجتماعي الذي يؤهله لاكتساب ثقة واحترام المسؤولين .

والنشاط الاجتماعي الفعال لا يمكن ان يكون كذلك الا اذا اتصف المبعوث بشخصية اجتماعية جذابة . ولا بد للمبعوث الذى يبغي ان يكون له هذا النوع من الشخصية الاجتماعية الجذابة ، أن يتحلى بالتضحية بمصالحه الخاصة في سبيل الواجب ، وفي سبيل المصلحة العامة والسهر على تنفيذ أوامر دولته أن يمسه الضجر والملل . وفوق كل ذلك ان يكون متمكنا من التغلب على الانفعالات والعاطفة ، مقابلا كل ما يدعو الى الضجر والسأم بالهدوء وحسن النية ، ومتخذا في كل اتصالاته الاجتماعية مبدأ الصدق والصراحة والثقة بالنفس وكرامتها .

فلقد مضى دور الدبلوماسية القديمة التي كانت تسير بمبدأ « الغاية تبرر الواسطة » . كما مضى دور المظاهر والكلمات الطنانة الحاوية على المبالغة واحيانا الكذب والاعتماد على التجسس بارشاء المواطنين من ضعاف النفوس في تقصي المعلومات المطلوبة .

ذلك لان دبلوماسية القرن العشرين قد اصبحت دبلوماسية علنية . وانها بهذا الثوب الجديد لا بد لها أن تبتعد عن المكر والخداع ، ولا بد لها أن تتخذ شعار الصدق . وازاء ذلك أصبح من الضروري للدبلوماسي ان يتحلى بكرم النفس ودماثة الخلق والصدق والصراحة ، لان ذلك من صالحه وحسن سمعته وتثبيت مركزه الرسمي الاجتماعي ولان أى سلوك عكس ذلك ، سوف ينال من هذه السمعة الحسنة ، وبالتالى من سمعة وشرف دولته التي هو لسانها الناطق .

وبجانب تحلي المبعوث الدبلوماسي الحديث بما تقدم ، فانه لا بد

له لكي يحظى بالمكان اللائق والاحترام الطيب والنجاح في عمله ، واعلاء أسم دولته ، ان يحرص دوما ، اثناء تصريحه للصحافة في المناسبات المهمة، على الادلاء باراء متزنة بحيث لا تمس او تجرح شعور الدولة التي اعتمد لديها • ولابد له كي يظل مركزه الاجتماعي عاليا ؛ من احترام دستور الدولة وقوانينها وتقاليدها ومشاعرها وعدم التدخل في شؤونها الداخلية • وحين تحصل له مهمة تتطلب مراجعة احدى الدوائر او السلطات الداخلية فان من واجبه ان يشعر وزارة الخارجية كي تتخذ بدورها الاجراءات اللازمة لتمكينه من قضاء مهمته ، وحتى يبريء ذمته من انه يعمل مع سلطاتها الداخلية باذن منها •

ومن مظاهر احترام المبعوث لمشاعر وتقاليد الدولة المعتمد لديها ، مشاركته لها في الافراح والاحزان ، كتقديمه التهاني في الاعياد الرسمية والوطنية ، وتقديمه كذلك التعازي في مناسبات الاحزان • ذلك لان الدول كالافراد تتأثر بأحاسيس غيرها من الدول تجاهها • فكما ان الافراد يلتزمون بالواجبات الاجتماعية تجاه اصدقائهم ، كذلك نجد ان الدول تحرص ان تجد مبعوثيها ملتزمين بكل الواجبات والالتزامات الاجتماعية • وهذه الالتزامات الاجتماعية تبدأ مع الممثل منذ أول يوم يبدأ فيه عمله الرسمي وتنتهي مع آخر يوم يعمل فيه • ومن المظاهر الاجتماعية التي تدعم مركز المبعوث وتساعده على النجاح في مهامه الاخرى ، هي الاستفادة من الفرص المواتية ، وبالمبادءة في اقامة الحفلات والدعوات غير الرسمية للشخصيات البارزة في البلد ولزملائه المبعوثين الدبلوماسيين الآخرين • وفي جميع هذه الحفلات الاجتماعية والدعوات عليه أن يكون خير مثال لكرم الضيافة• وثمة جزء مكمل لدعم شخصية المبعوث الاجتماعية قبوله الدعوات التي ترسل اليه ، سواء أكانت رسمية أم غير رسمية • وعليه ان يحضر أغلبها ، وأن لا يقدم الاعتذار الا لسبب وجيه • ولا يقتصر الوجه الاجتماعي من حياة المبعوث الدبلوماسي على الاجانب وانما يجب ان يتعداه الى الاتصال المستمر مع الجالية الوطنية ممن يعتقد انهم يتمتعون بمركز مهم يليق

بضيافتهم وحسن وفادتهم • ولا يخفى ما لهذهالاتصالات الاجتماعية من آثار كبيرة لاستقاء الاخبار الوطنية والاجنبية التي قد تكون في صميم عمـــل المبعوث •

هذا وان تبادل الزيارات والحفلات والدعوات بين المبعوث والرجال المسؤولين الآخرين ، لا يمكن ان يؤدي الخدمة المطلوبة ، ما لم يكن هو نفسه اجتماعيا ميالا للاتصال بالغير وبشوشا لا يبخل بتقديم اللطف الى من حوله • على ان هذه البشاشة واللطف يجب ان تكون مقرونة بمعرفة «فن الاصغاء » الى الآخرين • فالدبلوماسي الناجح هو الذى يصغي اكثر مـمـا يتكلم • وان يتكلم حين يتطلب الكلام ، والا فالاصغاء • ومن العوامل التي تكسبه الوقار والاحترام اللائق ايضا هو ان يكون معتدلا في كل شيء : معتدلا في بشاشته ولطفه ، معتدلا في آرائه ، مبتعدا عن التطرف حتى في انتقاداته للمسائل التي لا تتفق والطريق الذى تجري فيه •

وعلى الرغم من حرص الدول على اختيار مبعوثيها من بين مواطنيها الاكفاء الذين يقدرون المسؤولية حـق قدرهـا ، الا ان تاريخ العلاقـات الدبلوماسية بين الدول المختلفة لا يخلو من مشاكل تنجت في غالب الاحيان من تدخل المبعوث في شؤون الدولة الداخلية التي اعتمد لديها • فحادثة اللورد ساكفيـل Sackville سفير بريطانيا فيالولايات المتحدة عام١٨٨٨ التي سببت ابعاده كان مردها في الواقع انه أجاب أحد الرعايا برسالـــة خصوصية عن رأيه فيمن يحق انه يعتقد انه يستحـق ان يكـون رئيسـا لجمهورية الولايات المتحدة • وقد سبب له هذا الرأي الخصوصي استياء الحكومة الامريكية بحيث لم تمهل الحكومة البريطانية حتى التحقيق في تفصيلات الحادث ، وما كان من الحكومة الامريكية الا وان ترسل له جواز سفره : اي مغادرة البلاد • ومن الامثلة الاخرى الاقوى شدة ما قام بـه سفير المانيـا وسفير النمسا وملحقيهما العسكريين عام ١٩١٦ في محاولـة الحصول سرا على الاسلحة الامريكية وارسالها الى بلدانهم ، هذا في حالة نجاحهم ، اما في حالة فشلهم في مهمتهم ، فكان قرارهــم محاولة نسف

والحاق الاضرار الفادحة بالمعامل • وطبيعي ان مثل هذه الاعمال التي تشير الى تدخل صريح في الشؤون الداخلية ، وفي الوقت ذاته فهو عمل عدائي لا يتفق وواجبات المبعوث ، مما دعا الى طردهم جميعا •

المبعوثون القنصليون وواجباتهم :

الاصل في القناصل انهم ، كما اشرنا سابقا ، ليسوا بممثلين لهم صفة دولية كما هو الحال مع المبعوثين الدبلوماسيين ، وانما هم موظفون يجرى تعينهم من قبل دولتهم ويسند اليهم واجبات معينة ، كما وتسمح لهم الدولة الاجنبية بالاقامة في ارضها معترفة بانهم موظفون يخضعون الى قانونهم المحلي •

وبناء على ما تقدم فان صفة القنصل وواجباته اخذت تحدد بمعاهدات ومؤتمرات دولية خاصة[١١] • وبمرور الزمن وازدياد عدد الدول المعترفة والممارسة لشروط هذه المعاهدات والمؤتمرات الدولية ، أصبح القسم الكبير منها جزءا من القانون الدولى العرفي • وبناء على ذلك ايضا اصبح القناصل يتمتعون بصفة دولية نسبية يقرها القانون الدولى •

ويمكن حصر واجبات القناصل بصورة أساسية بما يلي :

(١) رعاية مصالح الدولة التجارية •

(٢) رعاية مصالح وحقوق المواطنين •

وتعتبر مهمة سهر القنصل على مصالح دولته التجارية من أهم الواجبات الملقاة على عاتقه • وتتناول هذه المهمة كل ما يتعلق بجمع المعلومات الخاصة بما ينتجه القطر من بضائع ، وما يحتاج اليه بالدرجة الاولى من بضائع للاستيراد ، وانواع البضائع المصدرة ، واسعار السوق المحلية وعلاقتها بالاسواق العالمية • ويقدم القنصل هذه المعلومات عادة بالتعاون مع رئيس البعثة الدبلوماسي وباشرافه ؛ يقدم كل هذه المعلومات على هيئة نشرات دورية وتقارير سنوية مفصلة • واذا كانت هذه الاعمال مناطة بالمبعوث الدبلوماسي ، كما يحدث في بعض الدول التي تجمع بين الواجب

---

(١١) انظر International Law: Fenwick (ص ٤٨٤) •

الدبلوماسي والقنصلي في مبعوث واحد ، فانه يحلل مدى علاقة هذه الامور الاقتصادية بالظروف السياسية المحيطة بالبلد ، من جهة ، والظروف السياسية العالمية من جهة أخرى •

ومما يمكن ذكره بهذا الصدد هو ان لكل دولة حاجات ومصالح تختلف عن غيرها من الدول • ولذلك ، فاننا نجد ان الدول المختلفة تصدر بين وقت وآخر تعليمات ، توجيهية الى قناصلها في الخارج ، تؤكد في الغالب في تزويدها بالمعلومات التي تهمها • فتعليمات هولندا الى قناصلها تشير ، مثلا ، ان الواجب الاساسي للقنصل هو العمل على كل ما من شأنه تنمية مصالح الدولة التجارية والزراعية والنقل البحري[١٢] ، أما غيرها من الواجبات فتأتي بعد هذه الامور الثلاثة • وهناك من الدول ، من تصدر التعليمات الى قناصلها مشيرة الى الوسائل التي يستطيع فيها هؤلاء القناصل في دعم مصالح دولتهم الاقتصادية • فقد جاء في التعليمات الخاصة بقناصل الولايات المتحدة ذكر خمس وسائل يستطيع فيها القنصل تنمية مصلحة دولته الاقتصادية • وهذه الوسائل هي :

(١) كتابة التقارير حول امكانية المنطقة التي يعمل فيها القنصل من أن تصبح سوقا للبضائع الامريكية •

(٢) تقديم قائمة باسماء جميع الشركات التجارية الاجنبية التي لها مصالح مع المنطقة التي يعمل فيها القنصل •

(٣) العمل على خلق الظروف المناسبة لطلب استهلاك المنطقة للبضاعة الامريكية وتقديم تقارير آنية بخصوص ذلك •

(٤) اقتراح وتسهيل أمر زيارة رجال الاعمال الاجانب الى الولايات المتحدة •

(٥) السعي في استيراد ما يمكن استيراده من بضائع للولايات المتحدة بقدر ما تمليه مصالح الولايات المتحدة الاقتصادية[١٣] •

---

(١٢) انظر Diplomatic and Consular : Feller and Hudson Law and Regulations ص (٨٦٣) •

(١٣) انظر American Diplomatic & Consular : Stuart practice ص (٣٠٣) •

وتقضي تعليمات البرازيل القنصلية تزويد القناصل حكومتهم بتقارير عن وسائل التنمية والتقدم التجاري والاقتصادي الذى يعمل فيه القنصل ، وتقديم دراسة مقارنة حول امكانية الاستفادة من وسائل التقدم الاقتصادى هذه في تقدم البرازيل(١٤) ٠

يتضح لنا مما تقدم ، ان مهمة القنصل في صدد مصالح قطره التجارية كبيرة وشاقة ٠ ذلك انه لكي يستطيع القنصل ان يقوم بمثل هذا الواجب الكبير بامانة ونشاط واخلاص ، عليه ان يظل ، طيلة مدة بقائه ، على اتصال دائم برجال الاعمال وحالة السوق المحلية والدوائر التجارية وغرف التجارة في المنطقة التي يعمل فيها ٠ هذا من جهة ٠ ومن الجهة الاخرى ، فان عليه ان يقوم بدراسة جدية ومستمرة لجميع التقارير المهمــة الخاصة بالشؤون التجارية سواء كانت تلك التقارير قد كتبت من قبل سلفه من القناصل أم أنها كتبت من قبل الاقتصاديين المتضلعين ام من قبل الغرف التجارية ٠ والغاية من كل ذلك ، هو ان يكون القنصل على علم بــكل الحقائق التى تخص المنطقة التى يعمل فيها ٠فمعرفته للحقائق والمعلومات تساعده على تفهم العوامل الاساسية الخفية منها والظاهرة ، التي تسير الحياة الاقتصادية في تلك المنطقة٠ وحين يستطيع تفهم طبيعة الحياة الاقتصادية ، عندئذ ، يكون بامكانه ، تزويده بالمعلومات الصحيحة لدولته ، وبالتالي خدمتها خدمة نافعة ٠ وبعبارة اخرى ، عمله الجدي في انعاش تجارة دولته بكل وسيلة ممكنة ٠

(٢) الواجبات القنصلية الخاصة برعاية مصالح المواطنين :

وموضوع رعاية القنصل لحقوق ومصالح مواطني دولته هو أمر مهم آخر ٠ فمن المواضيع التي تعطى أهمية خاصة في المؤتمرات القنصلية الدولية عادة هي مسؤولية القناصل تجاه المواطنين ٠ ولكي يستطيع القنصل من القيام بهذه المهمة ، فانه يعطى الصلاحيات اللازمة للمطالبة بهذه الحقوق لــدى السلطات المحلية ٠ وحين عدم اقتناعه بحلول السلطة المحلية ، فانه يخول

---

(١٤) فيلر وهدسن ، مصدر أتى ذكره سابقا ، ص (١٤٧) ٠

رسميا برفع المسألة عن طريق رئيس البعثة الدبلوماسية لدولته[١٥] . واذا لم توجد بعثة دبلوماسية في المنطقة التي يعمل فيها القنصل ، فانه في تلك الحالة يخول برفع تلك المسألة عن طريق حكومته .

ان أغلب الخدمات التي يقوم بها القنصل لا تضطره على الاتصال بالسلطات المحلية . وحين تضطره الحالة الى الاتصال بالسلطة المحلية ، فان سبب ذلك ناتج في كثير من الاحيان من جهل المواطنين بقوانين الدولة الاجنبية ، او عدم تقيدهم بها على الرغم من معرفتها . وهنا يترتب على القناصل اسداء النصيحة لهم بلزوم تطبيقها قبل الوقوع بارتكاب الخطأ ، او بارشادهم بماذا يجب عمله حين يكونون جاهلين بها[١٦] . اذ قد تؤدي كلمة مرشدة تقدم من قبل القنصل الى احد رعايا دولته الى تفادي مشاكل قد تحرج موقفه .

ومن بين الواجبات التي يقوم بها القنصل اعداده سجلا باسماء الرعايا المقيمين في القطر الاجنبي ، وتتبع اخبارهم واماكن انتقالهم ، والمصادقة على شهادات الولادة والزواج والوفاة[١٧] . اذ ان مصادقة القنصل تعطى هذه الشهادات الصفة الرسمية . ولا ينتهي عمل القنصل عند هذا الحد فحسب . فمن واجب القنصل التأكد من حيازة مواطنيه على الباسبورت وتأشيره مدة نفاذ مفعوليته ، والقيام بتجديده بعد انتهاء مدته . وان اقتضى الامر فانه يسعى لاقراضهم المال بغية تسفيرهم الى الوطن . اما ما يتعلق بالاجانب فانه يمنح التأشيرات اللازمة على جوازات سفرهم كي يستطيعوا من الدخول الى دولته بصورة رسمية . ومن الخدمات الاخرى التي يقدمها القنصل هي سهره على كل ما يخص رعايا دولته من حقوق واموال ومصالح تجارية . وهذا النوع من الخدمات يكون غالبا ذا تماس مع السلطات المحلية . فقد تستدعي الرعاية مراجعة هذه السلطات بأمور مختلفة تخص المواطنين . فاذا كانت

---

(١٥) انظر Stuart المصدر الوارد ذكره سابقا (ص ٣٢٢) .

(١٦) المصدر السابق .

(١٧) انظر Potter مصدر أتى ذكره سابقا ، ص (٧٢) .

المشكلة تتعلق بشخص المواطن المنتمي لدولته ، فان القنصل لا يتوانى عن الاتصال بالسلطات متشبثا بكل الوسائل الشرعية والرسمية بغية عدم هضم حقه • اما اذا كانت تتعلق بأموال ومصالح الرعايا التجارية ، سواء أكانوا موجودين في القطر الاجنبي أم غير موجودين ، فانه يعمل كل ما في وسعه لحماية هذه المصالح والاموال[١٨] •

أسس الدبلوماسية الناجحة :

يرى كثير من المعنيين بالشؤون الدبلوماسية من ذوي الخبرة الطويلة ان نجاح الدبلوماسية يتوقف على مدى سيرها وفق مبادىء قويمة تضمن لها تحقيق الغايات التي وجدت من اجلها •

ومن المبادىء الاساسية للدبلوماسية السليمة ، المبدأ القائل بأن الدبلوماسية اداة السلام ، بعكس القوة المسلحة التي هي اداة الحرب •ولدينا من الامثلة ما يشير كيف ان بعض الدول في الماضي استخدمت الدبلوماسية لغير أهدافها السلمية ، وكيف أدى ذلك الى حرب عالمية كارثة • فاستخدام المانيا للدبلوماسية كوسيلة للتهديد وكخطوة سابقة لاستخدام القوة المسلحة ان كانت النتيجة بدلا من ان تؤدي الدبلوماسية الى نشر السلام والاستقرار السياسي العالمي أن أدت الى الحرب والدمار • فما يسمى « بدبلوماسية القوة» اذاً خروج عن مبادىء الدبلوماسية الحقيقية ، وبالتالي خروج عن السلم والاستقرار العالمي •

ومن المبادىء الاساسية في الدبلوماسية الناجحة ، هي تنبه ويقظة الدبلوماسي وحذره على عدم الاقدام على اية خطوة دبلوماسية من دون درس وتمحيص ، ومن دون حساب للعواقب • فالدبلوماسية المسرعة الهوجاء تؤدي بالدولة السائرة في ركابها لا الى خسارة مادية فحسب ، وانما الى خسران في مركزها المعنوي والفعلي بين الدول • وخير الامثلة على ذلك ، دبلوماسية نابليون الثالث قبل الحرب السبعينية التي أدت الى هزيمة وخسارة فرنسا الفادحة •

---

(١٨) المصدر السابق •

واكثر ما تسعى الدبلوماسية الصحيحة الى تحقيقه هو ابتعادها عن اى تعصب سياسي • فقد دلت التجارب العديدة ان تصلب الدولة وتعصبها في نشر مذهبها السياسي ، أو فرضه على الغير بالقوة ، لا يؤدي في الغالب الى تفاهم ودي واستقرار بين الدول • وهذا يعني ان الدبلوماسية السلمية هي ان تؤمن بالتفاهم مع المذاهب السياسية الاخرى ولا تقفل الباب امام امكانية ما يسمى بالتعايش السلمي Co-existance (Peaceful) •فقد وجدت الشعوب المختلفة بعد التجارب المريرة التي قاستها من الحروب العالمية ان خير سبيل للاعراب عن أمانيها في تحقيق السلام العالمي ، هو مناداتها بهذه المباديء ومطالبتها من حكوماتها والمنظمات العالمية كالامم المتحدة باعلانها رسميا ، والوقوف صفا واحدا ضد كل دولة تسعى الى اشعال نار الحرب ، وامتناعها من حل مشاكلها مع الغير بطرق غير سلمية •

والدبلوماسية الناجحة ، بالاضافة الى ما تقدم ، تؤكد بصورة خاصة على تبني الدول سياسة خارجية خالية من التناقض • ذلك ان السياسة المستقيمة الخالية من التناقض ، تضع خططها للمستقبل البعيد ، وتنفذ خططها للامد القريب على ضوء تلك الخطط البعيدة المدى • لانه بجانب ما قد يخلقه التناقض من ارتباك في سياسة الدولة نفسها وكهربة الجو العالمي ، فانه يطرد الثقة بين الدول ، ويبعد الاستقرار وبالتالى يحط من مستوى ومقاييس الخلق العالمي • ان السياسة الانتهازية المصلحية وان نجحت في فترة قصيرة فانها لا يمكن ان تضمن لنفسها النجاح الدائم • فالدول كالافراد لابد لها من السير في سياسة مستقيمة ، تلك السياسة التى اثبتت على مر الزمن انها أقصر الطرق لخلق العلاقات الودية بين الدول • فمن الانتقادات التى توجه ضد الدبلوماسية البريطانية هو تأكيدها المستمر على مبدأ « توازن القوى » الذي أكسب السياسة البريطانية سمعة سيئة في المجال الدولي• ومبدأ التوازن في القوى هذا يتيح لبريطانيا ان تبدل وتحور من سياستها على أساس مصلحي

فردي . ودليل كثير من النقاد[١٩] على استمرار هذا المبدأ في الدبلوماسية البريطانية : (١) ان سياسة بريطانية التقليدية تعارض دوما وضع حلول ثابتة وبشروط بعيدة الامد . (٢) استمرار بريطانيا بالايمان بمبدأ الانعزالية وترددها في قبول مبادىء الضمان الجماعي بين الدول .

و (٣) وأخيرا ، فان الدبلوماسية الناجحة هي تلك الدبلوماسية التي تأخذ بنظر الاعتبار لا مهمة توجيه الرأي العام توجيها سليما فحسب وانما دأبها المتواصل على ان تكون خططها متجاوبة معه .

واذا كانت الدبلوماسية القديمة لم تأبه باهمية الرأي العام ، فأن الدبلوماسية الحديثة تتصل اتصالا وثيقا به . وبالطبع فان هذا الاتصال الوثيق لم يكن حصيلة يوم وليلة وانما حصيلة تجارب سنين طويلة مرت بها الدبلوماسية والتي عرفت من خلالها ان أقصر طريق لضمان نجاح الدبلوماسية هو حصولها على التأييد الشعبي في الداخل وعطف الرأي العام في الخارج .

---

(١٩) من بين هؤلاء النقاد الاستاذ نيكلسون ـ راجع كتابه في الدبلوماسية ، الفصل الخاص : نماذج من الدبلوماسية الاوربية .

الفصل السادس

الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

الاسس التاريخية والقانونية لامتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين :

يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون عادة بامتيازات وحصانات خاصة تميزهم عن المواطنين الاعتياديين • ولا تقتصر هذه الامتيازات والحصانات على القطر الذي يعمل فيه المبعوث الدبلوماسي فحسب وانما غالبا ما ترافقه في اسفاره الرسمية المختلفة التي يمر فيها بالاقطار الاخرى •

فيذكر لنا الفقيه Fenwick ان امتيازات وحصانات الدبلوماسيين تعتبر من قواعد القانون الدولي العرفية القديمة[١] • وانها نشأت بنشوء الدول • وقد كانت هذه الامتيازات والحصانات في القديم لها صفة مقدسة• ذلك ان المبعوث كان يمثل شخص رئيس الدولة الذى يجمع انذاك بين السلطة الروحية والزمنية • ولذا فان أي اعتداء يوجه الى المبعوث الدبلوماسي كان يعتبر انتهاكا للشعائر المقدسة في الدولة • ومما يذكر عن اليونانيين الاقدمين انهم كانوا يعتبرون الاعتداء على شخص السفير مخالفة من افظع المخالفات التي ترتكبها دولة ضد اخرى[٢] • أما الرومان فكانوا ينظرون الى الاذى الذي يصيب المبعوث الدبلوماسي بأنه انتهاك لحرمة قانون الشعوب (Jus Gentium)

---

(١) انظر كتاب الاستاذ Fenwick المعنون International Law ص (٤٥٩) ويقول أيضا :

"Indeed, in some of its branches it antidates all other parts of International Law"

(٢) للرجوع الى التفاصيل الكاملة ، انظر كتاب الاستاذ Phillipson المعنون International Law & Customs of Ancient Greece (الجزء الاول) •

وقد انتقلت فكرة امتيازات وحصانات الدبلوماسيين الى الاقوام التى تلت اليونان والرومان ، وبدخول العصور الحديثة اصبحت بحكم استمرار ممارستها طويلا عرفا دوليا مقبولا • ويعد الفقيه الهولندى (Grotius) من الفقهاء الاولين في العصر الحديث الذين بحثوا في المبررات القانونية لامتيازات وحصانات الدبلوماسيين[٣] • لذلك ان المشكلة التي ظهرت امام الفقهاء من قبله كانت تدور حول صعوبة التوفيق بين مبدأين واسعي الانتشار ! الاول سيادة الدولة المطلقة على اقليمها • والثاني عدم خضوع الممثلين الدبلوماسيين للقوانين المحلية لدولة اجنبية ذات سيادة •

الا ان بحث الفقيه (Grotius) اوصله الى ايجاد مبدأ جديد اسماه بمبدأ (Exterritoriality) او الوجود خارج الاقليم • ومضمون مبدأ كروشيوس هذا ، والذي لاقى ، ولا يزال ، قبولا لدى عدد كبير من فقهاء القانون الدولي، يرتكز على القاعدة التي تقول « مع ان المبعوث الدبلوماسي يقيم في اقليم الدولة التى اعتمد لديها بصورة فعلية لكنه يجب ان يعتبر انه لا يزال مقيما في اقليم الدولة التى اوفدته » • وعلى هذا الاساس يصبح بالامكان تبرير عدم اخضاع الممثل الدبلوماسي لقانون الدولة المضيفة[٤] • ويترتب على ذلك اعتبار الدار ـ دار السفارة أو المفوضية ـ التى يقيم فيها المبعوث جزءا من أقليم دولة المبعوث أيضا • وبعبارة أخرى انها امتداد لاقليم دولته •

---

(٣) انظر الجزء الثاني من مؤلف الفقيه (Grotius) المعنون ''de jure belli ac Pacis'' الفصل الثامن عشر « في حقوق التمثيل »

(٤) يقول كروشيوس ما نصه « ان القاعدة المبنية على العرف السائد والمعمول بها من قبل الامم والتي تجعل من الشخص المقيم في بلد أجنبي يخضع لقوانين ذلك البلد ، تقبل الاستثناء في حاجة وجود السفراء • ذلك انه بالامكان اعتبار السفراء على أساس افتراضي الممثلين لمن يرسلهم •• وتعقيبا على ذلك وبموجب نفس هذا الغرض فانه بالامكان اعتبارهم غير خاضعين لسلطة الاقليم المبعوثين اليه • ولهذا السبب فانهم لا يخضعون للقانون المحلي للدول التي يعملون فيها •

انظر الترجمة الانكليزية لكتاب كروشيوس • الجزء الرابع (ص ٥)•

ولقد حظى مبدأ كروشيوس ، كما اسلفنا بقبول عدد مهم من فقهاء القانون الدولى • ومن هؤلاء الفقيه Vattell الذى أكد بصورة أساسية على نفس المبدأ الذي جاء به كروشيوس[٥] • اما الفقيه (De Martens) فانه لشدة تأييده لمبدأ استقلال السفير عن السلطة الاقليمية نادى بتأييد مبدأ كروشيوس الى الحد الذى يقول فيه ما مضمونه انه يجب اعتبار المبعوث الدبلوماسى كأنه مقيم في بلده فعليا[٦] •

على ان مبدأ امتداد الاقليم الذى جاء به كروشيوس لم يخل من انتقاد عدد من الفقهاء[٧] • والحقيقة فان المبدأ المذكور قد ضم في طياته تناقضا صريحا • ويظهر هذا التناقض من وجود المبعوث الدبلوماسي في مكانين في وقت واحد : الدولة المعتمد لديها على أساس فعلي ، ودولته التي ينتمي اليها على اساس فرضي • والصعوبة التي تمنع هذا المبدأ من ان ينال قبول الفقهاء الاجماعي على الرغم من شيوع تطبيقه من قبل عدد كبير من الدول ، هو عدم مطابقته لواقع الحال • ولهذا السبب فاننا نجد ان القضاء الوطني في كثير من البلدان قد خالف هذا المبدأ • ومن الامثلة على ذلك ذكر حادث الاعتداء الذي قام به مواطن بلغاري في دار المفوضية البلغارية في باريس وذلك عام ١٩٦٠ • ونتيجة لذلك طلب وزير بلغارية المفوض في باريس من سلطات فرنسا اعتقال ذلك المواطن البلغاري ، فلبت السطات الفرنسية ذلك ، وعند محاكمة الجاني طالب الدفاع بان الحادث لم يقع في أرض فرنسية على

---

(٥) يقول (Vattell) « كما ان دار السفارة تعتبر في الاحوال الاعتيادية خارج أراضي الدولة ، فكذلك يعتبر السفير مقيما خارج أراضي الدولة المعتمد لديها » •

(٦) يقول De Martens « ان الحقوق الدولية الوضعية قد توسعت في مفهوم مبدأ الاستقلال عن السلطة الاقليمية توسعا اعتبر معه الممثل السياسى كأنه لم يغادر الدولة التي أوفدته ولا يزال مقيما في أراضيها » •

(٧) من أشد الكتاب نقدا لمبدأ كروشيوس الخاص بامتداد الاقليمية الفقيه Fauchille الذي خطأه لكونه خياليا وافتراضيا وعديم الفائدة وان واقع التعامل الدولى خالفه في قضايا كثيرة •

أساس ان دار المفوضية البلغارية هى جزء من بلغارية ، الا ان المحكمة الفرنسية رفضت ذلك مبينة ان واقع الامر يشير الى ان الحادث وقع على أرض فرنسية وان ذلك من اختصاصها ، وان ما يقع على أرض فرنسيه من حوادث تخل بأمن الدولة لا بد وان ينال المسبب لها ، بعد الاثبات ، عقابه وفقا للقوانين المرعية •

وتذكر ايضا حادث مقتل وزير الافغان المفوض في دار المفوضية في برلين عام ١٩٣٤ ، حيث اجريت محاكمة المتهم في الحادث والتى بنتيجتها توصلت محكمة لايبزك العليا في معاقبة الجاني • ونذكر كذلك الحكم الذى اتخذته محاكم انقره في تركيا في ٢٥ شباط ١٩٤٢ بسبب الاعتداء الذى قام به بعض الرعايا السوفييت على شخص سفير المانيا (Von Papin) انذاك •

ازاء ما تقدم يمكننا أن نقول ان كثيرا من الفقهاء المعاصرين في القانون الدولي أخذوا يفسرون أساس امتيازات وحصانات الممثلين الدبلوماسيين لا على امتداد الاقليمية وانما على ضوء ان هذه الامتيازات والحصانات تمنح بالضرورة للمحافظة على استقلال المبعوث الدبلوماسي لكي يستطيع اداء واجباته كاملة، اي من دون تدخل الدولة الاجنبية[٨] •

ومهما اختلف الفقهاء في تفاسيرهم للمصدر او المصادر التى تنحدر منها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ، فان هذه الامتيازات والحصانات في حد ذاتها هي من المسائل التقليدية المهمة في القانون الدولي • ذلك انه لا يوجد بين الدول كافة من يختلف في اعتبار القانون الدولي العرفي كمصدر أساس للحصانات الدبلوماسية • وهذا ما تؤيده معاهدات كثيرة ابرمت بين دول مختلفة حيث جرى فيها التطرق الى موضوع الامتيازات والحصانات الدبلوماسية • ومما هو جدير ذكره هنا هو ان هذه المعاهدات تشير اجمالا او تفصيلا الى ضرورة ما يقره العرف الدولي فيما يخص الامتيازات والحصانات الدبلوماسية •

---

(٨) انظر : Pitman
An Introduction to the Study of Intrntional Organization.
(ص ٨٧) •

ومن المعاهدات التى اشارت بصورة صريحة الى وجوب مراعاة مايقره العرف الدولي بشأن الامتيازات والحصانات على أساس متبادل نذكر معاهدة السلام والصداقة والتجارة بين انكلترا وروسيا عام ١٦٢٣ • ونذكر كذلك المعاهدة التى عقدت بين انكلترا والبرتغال وتركيا عام ١٨٠٩ • ونذكر ايضا معاهدة الصداقة بين فرنسا وايران عام ١٩٢٩ •

أما على الصعيد الداخلي[٩] فقد تتعرض بعض الدول في قوانينها الداخلية لموضوع الحصانات الدبلوماسية بصورة خاصة • وفي الاغلب تكون الاسباب لمثل هذه القوانين الداخلية وقوع حوادث يتطلب الموقف فيها الى شيء من الايضاح • ولعل اشهر القوانين الداخلية في هذا الصدد القانون الذى صدر في انكلترا عام ١٧٠٨ والمعروف بقانون الحصانات الدبلوماسية • ومما يذكر ان الاسباب الموجبة[١٠] لتشريع هذا القانون هو حادث الاعتداء الغريب الذى وقع على السفير الروسي السيد (Matheof) من قبل جماعة من دائنيه قبل عودته الى بلاده • وحين علمت الحكومة الانكليزية بذلك ، قدمت اعتذارها فورا بواسطة وزير خارجيتها الى السفير المذكور ، كما بادرت حالا باعتقال المعتدين على شخص السفير الروسي لغرض محاكمتهم ونيل جزائهم • وعلى الرغم من ان السفير الروسي لم يقبل بذلك الاعتذار وانه ترك لندن الى بلاده ، الا ان الحكومة الانكليزية لم تغلق قضية هؤلاء المعتدين • ولما لم يكن هناك قانون يحدد الجرم في مثل هذه الحادثة ، بل بالعكس ، فان القانون الانكليزي كان يبيح للدائن تعقيب دائنه والقبض عليه وتسليمه الى المحاكم فقد وجدت الحكومة لزوم اعداد تشريع – ذي أثر رجعي – خاص بالحصانات

---

(٩) يقول Stuart في كتابه :

American Diplomatic & Consular practice:
"In fact, so well have these principlts been establishel that states not always regarded as necessary to reassert them in conventional Law."

(١٠) أنظر المقدمة في :

The United Nations Legislative series:
Laws & Regulations Regarling Diplomatic & Consular privileges & Immunties: United Kigdom. (ص ٣٤٧) •

الدبلوماسية تستطيع بموجبه محاكمة المعتدين • وقد قامت بذلك بالفعل ، اذ جاء فيه ان كل من يعتدي على حرمة السفراء ووزراء الدول الاجنبية يحكم عليه بجرم خرق مبادىء القانون الدولي والاخلال بالامن العام • وبهذه الطريقة استطاعت الحكومة الانكليزية ان تتغلب على التناقض القائم بين القانون الدولي والقانون المحلي ، كما استطاعت ان تقدم اعتذارها الى قيصر روسيا عن طريق احد السفراء حيث ارسل بمهمة خاصة ليشرح غموض القانون الانكليزي • والجدير بالذكر ان قانون الحصانات الانكليزي لعام ١٧٠٨[١١] لم ينشيء قواعد جديدة للحصانات وانما سعى لايجاد الانسجام بين القانون الانكليزي العام (Common Law) وبين القانون الدولي (International Law) • وبمعنى آخر انه كشف ما للقانون الدولي من قواعد والتي لا بد للدول من الاخذ بها •

وقد تقوم بعض الدول بسن تشريع داخلي شامل يؤكد فيه على التزاماتها بالقانون الدولي العرفي الخاص بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ومن هذه الدول نذكر جمهورية العراق • فقد جاء في المادة الاولى من قانون الحصانات الدبلوماسية العراقي الصادر عام ١٩٣٥ ان « الممثلين السياسيين للدول الاجنبية والاشخاص الذين يعتبرون من حاشيتهم بحسب العرف الدولي مصونون من سلطة المحاكم المدنية في كل من الامور المدنية والجزائية •• » • اما المادتان الثانية والثالثة فقد تعرضتا لموضوع تحديد اعضاء الحاشية الدبلوماسية ـ كما نجد ان البعض الاخر من الدول يكتفي بالاشارة الى اتفاقية دولية خاصة او مؤتمر اشتركت فيه تلك الدولة بغية التأكيد على استمرار التزاماتها لمقرراتها التي تخضع هي الاخرى للقانون الدولي العرفي • ومن هذه الدول نذكر على سبيل المثال البرازيل • فينص احد هذه القوانين ان البرازيل تلتزم فيما يخص بمعاملة الدبلوماسيين بكافة القيود والامتيازات التي جاءت في اتفاقية هافانا في

---

(١١) للاطلاع على النص الكامل للقانون المذكور ، أنظر :
The United Nations Legisla tive series: Laws & Regula tions Regarding Diplomatic Consular privileges & Immunities (ص ٣٤٧)

٢٠ شباط ١٩٢٨[١٢] . والمعروف ان المادة (١٤) من الاتفاقية تنص على « ان الممثلين السياسيين يتمتعون بالحرمة بالنسبة الى ذاتهم واموالهم ومسكنهم الخاص ودار السفارة » . وبجانب هؤلاء وهؤلاء ، لا يزال هناك عدد من الدول ممن لا يرى حاجة الى سن أي تشريع داخلي على اساس انها تلتزم ضمنا بكل ما جاء في القانون الدولي والتي منها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

ماهية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية :

رأينا فيما تقدم كيف ان الامتيازات والحصانات الدبلوماسية تعتبر من القواعد العرفية القديمة جدا . كما رأينا كيف ان هذه الامتيازات والحصانات كانت في الماضي البعيد تعتبر من شعارات الدول المقدسة . واذ ان هذه الامتيازات والحصانات اخذت تفسر في مطلع العصر الحديث بحسب مبدأ امتداد الاقليمية Exterritoriality او الخروج عن الاقليم الذى يعمل فيه المبعوث ، ومن ثم بمبدأ الضرورة الذى يقضي بعدم اخضاع المبعوث الدبلوماسي للاختصاص المحلي – كي يستطيع القيام باعماله بصورة مستقلة وكاملة في الزمن المعاصر – فاننا لا نزال بحاجة الى تفاصيل ماهيةهذهالامتيازات والحصانات . وهذا بالذات هو الموضوع الذى سنتطرق اليه في هذا القسم من الكتاب .

يقول ساتو في هذا الصدد ما مضمونه ان استثناء المبعوثين الدبلوماسيين من الخضوع للسلطة المحلية هو نتيجة ضرورية للظروف المحيطة الخاصة بارسال وقبول المبعوثين لكون كل منهم يمثل دولة ذات سيادة : أي ان ولاءهم محصور بدولهم ولا دخل لذلك بالدولة الاخرى . ونتيجة لهذه الضرورة فقد منحت الدول بالتقابل امتيازات وحصانات خاصة بالمبعوثين الدبلوماسيين تضمن هذا الاستقلال في العمل واداء الواجب على أتم وجه له . والجدير

---

(١٢) أنظر المصدر السابق نفسه (ص ٥٠) للاطلاع على النص الكامل لمقررات مؤتمر هافانا للدول الامريكية ، راجع ملحق رقم (١) من نفس المصدر .

بالذكر ان علاقات ومصالح الدول لا تقف عند حد وانما تنمو وتتطور • وكنتيجة طبيعية لنمو وتشابك مصالح الدول ، فان هذه الامتيازات والحصانات هي الاخرى قد نمت وتطورت • وقد ترتب على هذا النمو والتطور أن توسع مفهوم الحصانات والامتيازات • فبعد أن كان مفهوم الامتيازات والحصانات مقتصرا بالامس على ما هو ضروري وما يمس عمل المبعوث بصورة رسمية ومباشرة ، وعلى ماهو مستند على أساس قانوني عام محض يلزم الدول بتطبيقه ، أصبح المفهوم اليوم مفهوما اوسع بحيث يشمل ما يستند على قاعدة قانونية ملزمة وما يستند على قاعدة المجاملة بين الدول الاعضاء •

وحين نبحث في ماهية الامتيازات والحصانات كما هي اليوم ، نجد انها تتضمن النواحي التالية :

(١) الحماية الشخصية :

والحماية الشخصية للمبعوث الدبلوماسي واجب قانوني على الدولة وهي لا تقتصر على شخص رئيس البعثة وحسب وانما على جميع الموظفين الدبلوماسيين الذين يعملون معه ، وتتضمن الحماية الشخصية المحافظة على حياة المبعوث وعلى كان ما يتعلق به من مكتبه الرسمي الى منزله الخاص ومراسلاته واثاثه • ولضمان هذه الامور يترتب على الدولة المضيفة عدد من الواجبات والالتزامات • ومن هذه الالتزامات امتناع الدولة المضيفة من القيام بأي عمل عدائي من شأنه ان يفسر بانه اعتداء على شخص المبعوث ، وكذلك العمل على منع قيام الافراد من اقتراف أي عمل عدائي ضد المبعوثين الدبلوماسيين[١٣] • وحين ثبوت قيام احد الافراد بالاعتداء على شخص

---

(١٣) يقول الفقيه De Vattell في ص ٣٧١ في كتابه "The Law of Nations" في هذا الصدد ما نصه :

"Any person who did violence to an Ambassador or to any other public minister not committed an injury to the Sovereign whom the minister represented but attacks the common safety and welfare of all nations..."

المبعوث أو الذين يعملون بمعيته فان الدولة المضيفة لا بد وان تعمل على معاقبته بشدة وفي حدود القوانين المرعية • وبالنظر لحرص الدول الشديد على منع وقوع الاذى على أي مبعوث أجنبي له صفة دبلوماسية ، فان عددا كبيرا منها قد سن قوانين عقابية خاصة يعاقب بموجبها كل مخالف • وفي حالة عـــدم وجود مثل هذه القوانين العقابية لدى البعض منها فان تلك الدولة تعمل على تطبيق قوانينها الجنائية العامة بصورة تلائم من حيث الشدة كرامة المبعوث • فاذا كان الاعتداء صادرا من أحد موظفيها فانها غالبا ما تقرر فصل ذلك الموظف بالاضافة الى تقديمها الاعتذار اللازم وبصورة رسمية • وقـــد لا يكون الاعتذار المعنوي كافيا لاسترضاء دولة المبعوث الدبلوماسي ، وفي هذه الحالة تدفع الدولة الصادر من احد رعاياها الاعتداء التعويض المادي لذلك •

وعلى الرغم من ان حوادث اعتداء الدول (والمقصود هنا موظفي الدولة) على اشخاص الدبلوماسيين قليلة في التاريخ الدبلوماسي الا انها مع قلتها قد سببت بعض النتائج المؤسفة • ومن هذه الحوادث القليلة نذكر على سبيل المثال حادثة مقتل الوزير المفوض الالماني في طريقه الى بكين من قبل الجنود في ثورة البـــوكسرز (Boxers) عام ١٨٩٩ • وتجاه هـــذا الحـــادث العنيف اضطرت الحكومة الصينية الى دفع التعويض المطلوب كما اضطرت الى توسيع نطاق الحماية الدبلوماسية حيث شملت حي الدبلوماسيين بأكمله ووافقت على مرابطة القوات المسلحة حول دور المبعوثين الدبلوماسيين ضمانا لارواحهم • ومن الحوادث المألوفة ايضا ، حادثة اعتداء واهانة مدير شرطة استانبـــول للملحق البحري اليوناني عام ١٩٢٥ في الشارع العام بحيث سبب توتـــر العلاقات بين الدولتين والذي لسببه احتجت اليونان على سوء معاملة الموظف التركي وانتهاكه لحرمة المبادىء الدولية • وقد كانت النتيجة ان لبت الحكومة التركية طلب اليونان بتقديم الاعتذار الرسمي وتقديم التعويض المالي أيضا كما عاقبت مدير شرطتها وفصلته عن العمل •

ولا يقف واجب حماية الدول على امتناعها من الاعتداء على أشخاص المبعوثين الدبلوماسيين فحسب وانما وقوفها دون وقوع اي اعتداء من قبل

مواطنيها ايضا . فاذا وقع الاعتداء بالفعل ، فان الدول عـادة تجد نفسهـا مضطرة وملزمة لفرض العقاب المناسب على المعتدي . ذلك ان فرض العقاب يعتبر من صميم واجبها حرصا منها على المحافظة على العلاقات الدبلوماسية الودية مع زميلاتها (١٤) واذا ما قصرت الدولة او تماهلت في فرض العقاب على المعتدين من مواطنيها ، فان هذا يعتبر ، كما أسلفنا ، تقصيرا يجلب عليها مسؤولية قانونية من جهة ، ويسيء الى العلاقات مع زميلاتها : وربما يؤدي الى الاحتجاج من قبل الدولة المعتدى عليها او الى المعاملة بالمثل كخطوة سابقة لقطع العلاقات . ولعل حادثة هجوم احد محرري الصحف في كوبا على القائم بالاعمال الامريكي من خير الشواهد على ذلك . فبـدلا من معاقبة المعتدي ، اطلقت المحكمة المختصة سراح المتهم بكفالة مشفوعا بتصريح من حاكم تلك المحكمة بان لا فرق بين القائم بالاعمال وبين أي مواطن كوبي . واذ ان مثل هذا التصرف هو مخالفة لقواعد القانون الدولي فقد دعا الامر الى احتجاج الولايات المتحدة على الحادث . ونتيجة لهذا الاحتجاج ، وعلما من حكومة كوبا بتقصير المحكمة بعدم حماية المبعوث الدبلوماسي الاجنبي حماية كاملة ، فانها اضطرت الى الرضوخ حيث بادرت بمحاكمته وحكمته بالحبس لمدة سنتين .

واذ نذكر قضية مقتل المراقب السوفيتي في مؤتمر لوزان عام ١٩٢٣ من قبل احد الرعايا السويسريين ، فانما نذكرها لانها تضمنت طابعا خاصـا في النزاع بين الدول بشأن المبعوثين الدبلوماسيين . ومما يذكر عن الحادث ان الحكومة السوفيتية احتجت لدى الحكومة السويسرية اثر مقتل مراقبهـا الدبلوماسي ، على اعتبار ان مثل هذا العمل الاجرامي يشكل خرقاً للعرف الدولي ويسيء الى العلاقات بين الدولتين ويضع في يد الحكومة السوفيتية حقا لمعاقبة الجاني . الا ان الحكومـة السويسريـة في اجابتها على مذكرة الاحتجاج السوفييتي ، بينت ان صفة المراقب لم تكن بنظرها صفة دبلوماسية بدليل انها لم تبلغ رسميا بمهمة هذا المراقب ، وعليه فانها لا يمكن ان تعتبر

(١٤) أنظر المصدر السابق ذاته .

من الناحيــة القانونية مسؤولة او ملزمــة باتخاذ تــدابير خاصة لحمايته كدبلوماسي • وعلى الرغم من تقديم الاتحاد السوفيتي احتجاجا ثانيا فـان القضية ، كما رآها عدد من الفقهاء المعروفين ، لم تسبب ادانــة الحكومـة السويسرية للسبب ذاته وهو ان سويسرا لم تبلغ رسميا بصفة المراقب كونه مراقبا دبلوماسيا ، وبديهي ان نستنتج من هذا الحادث ان المبعوث الدبلوماسي لابد وان يبلغ بقدومه الدولة المضيفة والا فلا حصانة له •

ان ما هو مهم في الامر ، هو انه في حالة ثبوت وقوع جريمة اقترفت من قبل احد الرعايا للدولة المضيفة ، فان على تلك الدولة اتخاذ اجراءات فعالة لمعاقبة الجاني • فالعبرة في الامر اذن ، ليس وجود او عدم وجود قوانـين عقابية خاصة بالمعتدين على الدبلوماسيين ، وانما معاقبة المقصر بغيـة ضمان تحقيق العدالة وليس انكارها وذلك حينما يحاكم الجاني محاكمة صوريـة يقرر فيها الافراج عن ساحته نتيجة تعصب سياسي او كره لدولة المبعوث •

ان ما يمكن استخلاصه مما تقدم هو ان تقصير الدولة المضيفة تجاه حقوق المبعوثين الدبلوماسيين سواء أكان من قبلها او من قبل احد مواطنيها يضعها موضع المخالف لتعاليم القانون الدولي ويفرض عليها الجزاء ، المعنوي او المادي او كليهما • هذا من جهة ، ومن الجهة الاخرى فان ما تقدم يجب ان لا يفسر بانه حق مطلق • ذلك ان هذه الحصانة لا تشمل الحالات التي يكون فيها المبعوث الدبلوماسي احد العوامل المسببة لوقوع الاعتداء[١٥] • اذ ان الحصانة الدبلوماسية تزول حين يعرض المبعوث نفسه للخطر كأن يوجد وسط جمهور ثائر او في معمعة حرب أهلية : وهي من الحالات التي لاتستطيع الحكومة فيها من المحافظة على الامن بصورة مضمونة ، وفي الوقت الـــذي يترتب عليه الابتعاد عنها والبقاء في دار البعثة • كذلك تزول هذه الحصانة حين يعرض المبعوث نفسه للنقد نتيجة كتابة مقال يجرح شعور المواطنـين وينزل فيه من المستوى اللائق بالاتزان الدبلوماسي • ومن الحالات الاخرى التي يفقد فيها المبعوث الدبلوماسي ، حصانته ، بالاضافة الى ما تقدم ، حالـة

(١٥) أنظر موجز الدبلوماسية ، لجونه ، (ص ١١٦) •

وقوفه موقف المعتدي مما يمنح الطرف الآخر حق الدفاع الشرعي[١٦] اما اسوأ الحالات التي تفقد الدبلوماسي حصانته فهي حالة ثبوت تآمره علىسلامة الدولة المعتمد لديها[١٧] .

(٢) الحصانات القضائية :

أ - الاعفاء من القضاء الجنائي :

وتشمل حصانات الدبلوماسيين القضائية الاعفاء من القضاء الجنائي والاعفاء من القضاء المدني . ففي حالة قيام المبعوث الدبلوماسي بجريمةاعتيادية في البلد المعتمد لديه ، يقضي العرف الدولي ان تخبر الحكومة المحلية حكومة المبعوث لاستدعائها وفرض العقوبة المناسبة عليه . ويعني انه لا يجوز للسلطات المحلية القاء القبض على المبعوث الدبلوماسي حين ارتكابه جرائم المخالفات والجنح ، كما لا يجوز محاكمته امام المحاكم المحلية ، واخيرا عدم جواز اصدار المحكمة اى قرار لمعاقبته . على ان هذا الاستثناء لا يمكن ان يفسر تفسيرا مطلقا . ذلك ان أي عمل للمبعوث من شأنه أن يعكر صفو أمن الدولة يدعو الدولة المضيفة لاتخاذ الاجراءات او التدابير اللازمة حتى في خلال فترة استدعاء المبعوث من قبل دولته . وهذا ما يؤكده بالفعل عدد من فقهاء القانون الدولي المعروفين . فيرى الفقيه هايكنك (Heyking) في هذا الصدد « ان أنظمة البوليس بالنسبة للسفير قانون ... فاذا اعتقد السفير بانه في حل من كل تدبير بوليسي كأن يعكر مثلا الطمأنينة والامن العام فان الدولة المستلمة لا يمكن ان تبقى غير مكترثة لهذه المحاذير ويجب على البوليس ان يستخدم وسائل الوقاية والامن .. » وفي ذلك يقول الفقيه المعروف اوبنهايم (Oppenheim) ما فحواه ان على المبعوث الدبلوماسي ان يتصرف بطريقة لاتتعارض والاوامر والنواهي القانونية للدولة التي يعمل فيها . ويرينا تاريخ حياة الدبلوماسيين بعض الامثلة التي تؤيد ما جاء اعلاه . ومن هذه ، حادثه القبض على سيارة الوزير الايراني المفوض عام ١٩٣٥ في مدينة (Elkton) بولاية ماريلاند في أمريكا بسبب تجاوزه

---

(١٦) أنظر المصدر نفسه .

(١٧) المصدر السابق ذاته .

السرعة المحدودة ، وتوقيفه مع جماعة كانوا داخـــل سيارته في دائرة الشرطة • وعلى الرغم من اطلاق سراح الوزير حالا ، بعد معرفة السلطات بهويته الدبلوماسية ، فانه احتج لدى وزارة الخارجية الامريكيـــة على الحادث • فما كان من وزارة الخارجية المذكورة الا ان قدمت اعتذارها ، الا انها في الوقت عينه بينت له ولحكومته ان المفاهيم الدبلوماسية تقضي على المبعوث الدبلوماسي ان يراعي سلفا انظمة وقوانين البلد المعتمد لديه بدقة •

اما اذا ارتكب المبعوث جريمة خطيرة بحيث تهدد أمن وسلامة الدولة ، فيحق للدولة المضيفة في مثل هذه الحالة استخدام كل الطرق ، (بما في ذلك الحجر والطرد الآني) الصارمة وحتى القوة • وتبرير هذه الاجراءات سند الدولة القانوني في المحافظة على أمنها وسيادتها من أية جهة تهددها • والواقع أن الدولة لا تلجأ الى اتخاذ مثل هذه الاجراءات الا في الاحـوال الضرورية جدا • وحتى في مثل هذه الاحوال فانها تبتعد عن استخدام الوسائل التعسفية مع المبعوثين الدبلوماسيين[١٨] • فنجد في حادثة تآمر السفير الاسباني على خلع الملكة اليزابيث سنة ١٥٨٤ ، مثلا ان الحكومة البريطانية لم تتخذ شيئا صارما سوى أن أمرت بمغادرة ذلك السفير البلاد• وحى في حادثة السفير الفرنسي (de Bass) الذي تآمر على حياة كروموبل بعد حوالي قرن من حادثة السفير الاسباني (سنة ١٦٥٤) فانه أمر بـــأن يغادر البلاد في خلال أربع وعشرين ساعة •

ولقد ظل هذا العرف سائدا بين الدول الى الوقت الحاضر[١٩] ، على

(١٨) أنظر "Les immunités diplomatiques" Sir Cecil Hurst Academie de Droit International, Recueil cours XII, (ص ٩٢) •

(١٩) يذكر الاستاذ Fenwick بصدد حصانات الدبلوماسيين من القضاء الجنائي ما نصه :

"In addition to enjoying special Protection of their person, public ministers are completely immune from the criminal jurisdiction of the state. Under no circumstances may they be persecuted for offences against law and order."

أنظر كتابه "International Law" ص (٤٦٩) •

الرغم من ظهور فريق من الفقهاء الدوليين الذين برهنوا على ان الاعفاء المطلق ـ للدبلوماسيين ـ من القضاء الجنائي مجلبة للضرر ويؤدي الى تشجيع البعض في القيام باعمال يتجاوزون فيها حدودهم • ويستشهد هؤلاء الفقهاء بالحوادث التي حدثت في القرن المعاصر • ومنها مثلا حادثة قيام سكرتير الملحق العسكري الالماني في الولايات المتحدة بعدد من الجرائم عام ١٩١٦ والتي ثبتت فيها ادانته • ولكن مع كل ذلك ظل اغلبية الفقهاء يؤكدون على الاعفاء المطلق من القضاء الجنائي للدبلوماسيين • وعليه فجل ما تقوم به الدول اليوم في حالات ثبوت ارتكاب الممثل الدبلوماسي الاجنبي جريمة هو طلب استدعائه من دون أية محاكمة • اما في أحوال الجرائم الخطيرة التي تؤثر على أمن وسلامة الدولة فان اقصى ما تفعله السلطات المحلية أصدار أوامرها له بترك البلاد في خلال فترة قصيرة او الى تقييد حريته والحجز عليه في خلال تلك الفترة كخطوة سابقة لنفيه •

ب ـ الحصانة القضائية المدنية :

تعني الحصانة من القضاء المدني اعفاء المبعوث الدبلوماسي من جميع الدعاوى المدنية التي تقام ضده • فلا يجوز لمحاكم الدولة المعتمد لديها محاكمته من اجل دين او منعه من مغادرة بلادها بسبب عدم تسديده لديونه او مصادرة امتعته وما يملكه • ذلك ان أعفاء المبعوث الدبلوماسي من المثول امام المحاكم يقوم على المبدأ الذي يقول ان تقييد حرية المبعوث الدبلوماسي يمنعه من القيام بواجباته • فضلا عن احتمال حدوث مشاكل اثناء حضوره الامر الذي قد يسبب انتهاكا لكرامته •

على ان المقصود باعفاء الدبلوماسيين من القضاء المدني ، بالمعنى الدقيق ، هو ليس اعفاءه نهائيا مما قد يترتب عليه من مسؤوليات والتزامات تجاه الآخرين ، وانما عدم اتخاذ اي اجراء من قبل الدولة المعتمد لديها واشعار حكومة دولته باتخاذ ما يلزم من اجراء • وعلى هذا الاساس فاننا نجد ان بعض الدول تسن قوانين خاصة توضح هذا الاعفاء وذلك لضمان حصانات

الدبلوماسيين • فيقر القانون المدني النمساوي هذه الحصانات ، مثلا ، في ضوء الالتزامات التي يقرها القانون الدولي • كما يحدد القانون السوفيتي لسنة ١٩٢٧ ، اخضاع المبعوثين الدبلوماسيين واعضاء بعثتهم للقضاء السوفيتي في الاحوال التي يسوغها القانون الدولي والاتفاقات الدولية الخاصة • كما يؤكد القانون الامريكي على الالتزام بقواعد القانون الدولي الخاصة بالحصانات الدبلوماسية • وقد جاء في مقررات مؤتمر هافانا للدول الامريكية عام ١٩٢٨ ، اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الاختصاص المدني والجنائي للدولة التي يعتمدون لديها ، الا في الاحوال التي تخولهم بها حكوماتهم ، وبعكس ذلك فانهم يحاكمون ويعاقبون من قبل محاكم دولهم[٢٠] •

وحين نستعرض قرارات المحاكم المختلفة نجد ان هذا الاعفاء مؤيد في قضايا كثيرة • نذكر منها قضية دين شركة ماجدلينا للملاحة على مستر مارتن وزير غواتيمالا في لندن عام ١٨٥٩ ، والتي أقرت فيها المحكمة المختصة بامتيازات الوزير المذكور بناء على احتجاجه • ونذكر ايضا قضية الكونت دي‌دودزيل De Dudzeele مستشار البعثة البلجيكية الذي حكمته محكمة السين البدائية بدفع مبلغ من المال لاحد الافراد ، ان محكمة الاستئناف نقضته بسبب ان المومى اليه عضو بعثة دبلوماسية •

ويرى بعض فقهاء القانون الدولي ضرورة التميز بين عمل المبعوث الرسمي وبين عمله الخاص • والغاية من هذا التميز هو حصر امتيازات المبعوث الدبلوماسي في حقل اعماله الرسمية فقط ، على أن هذا الحصر لم يحظ بموافقة الغالبية من الفقهاء بالنظر لصعوبة تطبيقه ولتعريض المبعوث الدبلوماسي الى بعض المشاكل التي قد يتسبب من جرائها سوء العلاقات بين دولته وبين الدولة المعتمد لديها • اذ ان المفروض فيه ان يبتعد سلفا عن كل ما من شأنه التعرض الى مخالفة القوانين المحلية • وحري به ان لايزاول

(٢٠) أنظر مقررات مؤتمر هافانا لدول الجامعة الامريكية لعام ١٩٢٨ المادة التاسعة عشرة •

من الاعمال الخاصة التي تلهيه عن عمله الاساس وتلقى به الى ما يخالف قوانين البلد • وعليه فان التميز ، أمر لاضرورة له ، طالما ان المفروض في المبعوث قبل كل شيء عدم التعرض الى اعمال خاصة تسيء الى سمعته وبالتالي الى سمعة بلده التي يمثلها بصورة رسمية • وهذا بالذات ما نادى به الفقهاء المشهورون أمثال هايكنك (Heyking) وجينتيلس (Gentilis) وهوت مان (Hotman) وكالفو (Calvo) واوبنهايم (Oppenheim) وغيرهم[٢١]• ومما يجدر ذكره في هذا الصدد ان بعض المحاكم الايطالية قد أخذت بهذا الرأي في بعض القضايا ذات العلاقة بالمبعوثين الدبلوماسيين • فقد اعطت محكمة التميز الايطالية في قضية(Cominat V. Kite)عام ١٩٢٢ حكما ضد مبدأ الصيانة المطلقة للدبلوماسيين ضمنته تعليقا يشير الى ان هذا المبدأ لا يمكن أن يطبق أولا : لانه لاينطبق وروح العصر الحديث ، وثانيا : انه مناف للعدل والانصاف ، وثالثا : انه لابد من وجود بعض الوسائل التي تدفع الدبلوماسي من الايفاء بالتزاماته الخاصة ، التي لا علاقة لها بعمله الرسمي • ومن الطبيعي أن يثير مثل هذا القرار ضجة بين الاوساط الدبلوماسية مما دعا الى احتجاج عميد الهيئة الدبلوماسية المطلق وهذا ما نجده في القضايا التي تلت ذلك التاريخ •

ان مبدأ الاعفاء من القضاء المدني هذا ، شأنه شأن المبادىء والقواعد الاخرى ، له بعض الحالات الاستثنائية • فقد جرى العرف بين الدول ان المبعوث الدبلوماسي يفقد امتيازاته وحصاناته حين يقبل الحضور امام المحكمة باختياره في قضية من القضايا المدنية التي يكون طرفا فيها • وبعبارة اخرى فانه لا يجوز أن يطالب بامتيازاته كدبلوماسي منذ أن يسمح للمحكمة السير في الدعوى • وتؤيد هذا امثلة عديدة سارت بموجبها محاكم الدول

---

(٢١) للاطلاع على تفاصيل الموضوع راجع المؤلفات التالية :

1. L. Oppenheim: International Law (2 vols.), 1912.
2. C. Calvo: Le Droit international theoreque et pratique (6 vols.), 1896.
3. J. Foster: The practice of Diplomacy, 1906.

المختلفة ، نذكر منها ما حصل لسكرتير البعثة البلجيكية الاول في لندن عام ١٨٥٤ حين سمح باقامة دعوى ضده في مسألة دين ، ثم عاد فامتنع عن حضور المحكمة محتجا بأنه يتمتع بامتيازات دبلوماسية ، الا ان المحكمة المختصة سارت في القضية حيث توصلت الى قرار دونما الالتفات الى مطلبه مشيرة الى ان الدبلوماسي يفقد امتيازاته وحصاناته الدبلوماسية حين يقبل بمحض ارادته الحضور امام المحكمة . ولابد لنا ان نشير هنا الى ان بعض الفقهاء لا يؤيد هذا الاستثناء على أساس انه لا يكفي تنازل لمبعوث وحده في السماح للمحاكم المحلية بالسير في الدعوى ، وانه يجب ان يقترن بمصادقة دولة المبعوث .

اما الاستثناء الثاني الذي يفقد فيه المبعوث الدبلوماسي حصاناته فهو حين يكون المدعي في قضية من القضايا المدنية . ومن هذا ، الحالة التي يكون المبعوث قد قبل فيها ضمنا الخضوع للمحاكم المحلية . ولنا من الشواهد ما يؤيد هذا . ومنها القضية التي رفعها سكرتير السفارة الروسية في برلين ضد احد الرعايا الالمان حول ملكية سيارته مدعيا باستعداده لدفع ما بقى عليه من أقساط ، الا ان المحكمة المختصة سمحت باقامة دعوى مضادة ضد المبعوث ايضا ، من قبل المواطن الالماني نفسه ، والذي ادعى بنفاذ المدة لتسديد الاقساط . ومع ان المحكمة سارت في القضية على أساس قبول المبعوث الضمني بالخضوع للمحاكم المحلية ، الا انها اشارت ايضا انه لايجوز ان يستوفي المواطن الالماني اكثر مما أدعى به الموظف الدبلوماسي: وهو الروسي في هذه الحالة .

ويعفى المبعوث الدبلوماسي من امتيازاته وحصاناته ، بالاضافة الى ما تقدم ، حين يدخل في معاملات تجارية خاصة او حين يملك عقارا خاصة. ويؤيد بعض الفقهاء ومنهم الفقيه (De Vattell) اذ يقول « اذا كانت الاعمال الخاصة التي يقوم بها الممثل لا تتعلق بوظيفته الرسمية ، فانه لا يتمتع فيما يخصها بامتيازاته المعتادة ، فأذا قام الممثل بأعمال تجارية فأن البضاعة

والاموال النقدية والديون المختلفة والخلافات الناشئة والقضايا المرفوعة تعتبر جميعها من صلاحيات المحاكم المحلية » •

ج ـ الاعفاء من الادلاء بالشهادة أمام المحاكم :

يعتبر اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الادلاء بالشهادة امام المحاكم بدون اختياره او موافقة حكومته جزءا متمما لحريته واستقلاله في عمله وليس مظهرا من مظاهر الحصانة القضائية •

ويرى علماء الحقوق الدولية « ان الممثل السياسي غير ملزم بالمثول أمام المحاكم الحقوقية أو الجزائية المحلية لاداء الشهادة ، ويعفى أيضا من هذا الواجب أفراد عائلته وحاشيته • وليس للمستنطق أو القاضي المكلف باجراء التحقيق ان يستدعي اليه الممثل المعتمد لدى دولته لاستماع شهادته ، بل عليه ان يذهب الى السفارة أو المفوضية لتدوين الشهادة المطلوبة بعد الحصول على موافقة حكومة الممثل بناء على طلب يقدمه النائب العام بواسطة وزارة الخارجية »[٢٢] • وتؤيد هذا المبدأ اتفاقية هافانا حيث تنص مادتها الحادية والعشرون ان من حق المبعوثين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بالحصانة القضائية رفض الادلاء بالشهادة أمام المحاكم الاقليمية • وتنص المادة السابعة عشرة من مقررات معهد الحقوق الدولية كذلك على انه « يحق للاشخاص الذين يتمتعون بالحصانة القضائية ان يرفضوا المثول أمام المحاكم لاداء الشهادة ما لم تطلب منهم بالطرق الدبلوماسية ، فيؤدونها في دار البعثة السياسية أمام قاضٍ منتدب لهذه الغاية •»[٢٣]

وفي الوقت الذي يكاد الفقهاء يتفقون جميعا على حق المبعوث في الرفض بالادلاء بالشهادة لكونها جزءاً من استقلاله وحريته في عمله ، الا انهم

---

(٢٢) أنظر جونه ، موجز الدبلوماسية ، (ص ١١٨) •
أنظر كذلك فيما يخص هذا الموضوع •
Stuart: American Diplomatic and Consular practice
(ص‌ص ٢٥٥ــ٢٥٦) •

(٢٣) أنظر المصدر السابق نفسه • أنظر كذلك مقررات معهد الحقوق الدولية للحصول على التفاصيل الاخرى •

يختلفون ، في حالة موافقة المبعوث أو موافقة حكومته ، حول كيفية الادلاء بالشهادة من حيث ادلاؤه بها شفهيا أو تحريريا . وبعبارة أخرى قبوله الممثل للحكومة في دار سفارته وتقديمها اليه تحريريا اما مباشرة أو عن طريق سكرتيريه ، أو الادلاء بنفسه شفهيا وذلك بالمثول أمام المحاكم شخصيا . فنجد ان كلا من الفقيهين هل (Hall) وكالفو (Calvo) يؤكدان على ان موافقة المبعوث يجب ان تتجاوب مع قانون محاكم الاقليم : أي المثول أمام المحاكم والادلاء بها شفهيا ان اقتضت الضرورة ذلك . بينما نجد ان الفقيه اوبنهايم (Oppenheim) يخالف هذا الرأي ، فيقول ما مضمونه ان التأكيد على حرية الممثل واستقلاله أمر ضروري ويجب عدم اغفاله . وعليه فان الاوفق اعطاء المبعوث شهادته تحريريا على أساس ان هذه الكيفية تضمن استقلال المبعوث بصورة اوفى .

ومن الدول التي تأخذ بالمبدأ الاول ، مبدأ «كالفو» و «هل» ويساندهم قسم آخر من الفقهاء ، هولندا مثلا . ففي حادثة قتل حدثت سنة ١٨٥٦ كان وزير هولندا المفوض في واشنطن شاهد العيان في الحادثة . وبحسب ما يقتضيه القضاء في امريكا ، طلبت وزارة الخارجية الامريكية موافقة المبعوث الهولندي بالحضور أمام المحاكم ، الا انه رفض ذلك بناء على تعليمات دولته وأيده عميد الهيئة الدبلوماسية . وبالنظر لاهمية الحادث طلبت حكومة الولايات المتحدة ثانية من الحكومة الهولندية موافقتها على حضور ممثليها أمام المحاكم المختصة ، على أساس العدالة وبصورة استثنائية ، الا ان الحكومة الهولندية وافقت على تفويض مبعوثها بشرط ادلائه بالشهادة بصورة تحريرية . ولما كان الادلاء بالشهادة بهذه الكيفية ليس ذا قيمة قانونية بالنسبة للقضاء الامريكي وخاصة في القضايا الجنائية فقد اضطرت الحكومة الامريكية نتيجة لما تقدم الطلب لاستدعاء ذلك المبعوث كونه شخصا غير مرغوب فيه . ومن الدول التي تأخذ بالمبدأ الثاني أي سماحها بحضور ممثليها للادلاء بالشهادة أمام المحاكم نذكر على سبيل المثال فنزويلا . ففي حادثة مقتل رئيس الولايات المتحدة المستر كارفيلد (Carfield) عام ١٨٨١.

وافقت حكومة فنزويلا على تنازل مبعوثها الدبلوماسي عن حصاناته حيث سمحت له بالادلاء بالشهادة بصورة شفهية •

الامتيازات الخاصة بالاعفاء من الضرائب :

يعتبر أغلبية الفقهاء القدامى منهم والمعاصرون ان اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب بأنواعها المختلفة ما هي الا نتيجة منطقية للقواعد التي تحكم طبيعة عمل الدبلوماسي وكذلك نوعية الحصانات الممنوح اياها • فهم يقولون انه اذا ما فرض على المبعوث مثل هذه الضرائب والتي تستوفى عادة من المواطنين وغير المواطنين ، فانه يتعذر على السلطات جبايتها وذلك لان المبعوث الدبلوماسي بحكم مركزه يعتبر مستقلا عن الاقليم الذي يؤدي فيه عمله الذي هو من نوع خاص • ولذلك فقد رأت الدول ان تعفي كافة المبعوثين من الضرائب المختلفة معتبرة ذلك على أساس المجاملة والآداب القائمة بين الدول • وطالما ان مهمة المبعوث الدبلوماسي هي مهمة ذات صبغة تمثيلية ، لذا فان خرقها يعتبر جرما دوليا واهانة للدولة التي يمثلها المبعوث والتي لابد لغيرها من الدول ان تراعي فيها سيادة وكرامة الدول الاخرى وذلك تمشيا مع المصالح المتبادلة القائمة بينها • ويعتبر هؤلاء الفقهاء ان هذا الاعفاء ليس بحصانات اذ انه ليس بحق حتى يحتاج الى حصانة ، وانما هو امتياز فحسب ومبني على أساس المجاملة • وسنتطرق فيما يلي الى أنواع الضرائب التي يعفى منها الدبلوماسيون •

يعفى الموظف الدبلوماسي من الضرائب التالية :

(١) ضريبة الدخل :

تأخذ الدول بمبدأ الاعفاء من ضريبة الدخل على أساس المعاملة بالمثل • وتطبق هذا المبدأ كل من ايطاليا وهولندا وسويسرا وانكلترا وامريكا والعراق وعدد كبير آخر من الدول • ومنذ ان تشكلت عصبة الامم اعفي موظفوها من هذه الضريبة وظلت سارية المفعول في منظمة الامم المتحدة الحالية •

(٢) ضريبة العقار :

وتطبق الدول مبدأ الاعفاء عن ضريبة العقار على أساس المعاملة بالمثل أيضا . هذا ويشترط ان يكون العقار مستخدما لاغراض رسمية . وقد جاءت المادة (١٨) من اتفاقية هافانا بين الدول الامريكية مؤيدة لهذا الاعفاء بصورة صريحة . والواقع ان مبدأ الاعفاء من ضريبة العقار المتخذ لشؤون رسمية يعتبر اليوم مبدأ سائدا لا يحتاج الى اثبات .

(٣) الرسوم الكمركية :

جرى العرف الدولي ان يعفى الممثلون الدبلوماسيون من دفع الرسوم الكمركية على ما يجلبونه أو ينقل اليهم من اثاث وألبسة ومشروبات وغذاء من أي كان مصدرها . وبديهي ان هذا الاعفاء يشمل كل ما يحتاجه الممثل من اثاث وألبسة وغذاء ووسائط النقل الخاصة ، له ولعائلته . وبالنظر لما يتمتع به الممثل الدبلوماسي من مركز محترم ، فان حقائبه لا تفتش عادة من قبل السلطات الكمركية المحلية . هذا هو المبدأ العام . اما اذا حصل شك لدى السلطات المختصة من ان الممثل الدبلوماسي قد أساء استعمال هذا الامتياز كأن يهرب في حقائبه بضائع ممنوعة أو أشياء أخرى ، فعند ذلك لا تتوانى الدولة من اجراء التفتيش على هذه الحقائب .

وتختلف الدول في تطبيق مبدأ الاعفاء من الرسوم الكمركية . فمنها من يشترط المقابلة بالمثل . ومنها من يضع مدة معينة من تاريخ وصول الممثل يستطيع خلالها من جلب ما يحتاجه من لوازم له ولعائلته حين يعفى منها من كل الرسوم الكمركية المترتبة عليها . وحين نفاذ تلك المدة ، تشترط مثل هذه الدول طلب موافقتها في كل حاجة يود الممثل الحصول عليها . ومن الدول التي تطبق هذه الطريقة فرنسا مثلا . وهناك من الدول من لا تضع مدة معينة وانما تطبق مبدأ الاعفاء بصورة عامة مع الاحتفاظ بشرط التفتيش حين حصول الشك لديها وبشرط الحاجة لغرض الاستهلاك أو الاستعمال من قبل الممثل أو عائلته . ومن هذه الدول ، الدول الموقعة على

اتفاقية الهافانا عام ١٩٢٨ • وبخلاف ما تقدم فقد نجد من الدول من يطبق مبدأ الاعفاء عن استيفاء الرسوم الكمركية لبعض الحاجات مع استثناء البعض الآخر على أساس انه غير ضروري • ومثل هذه الدول بريطانيا •

حرية المخابرة : Freedom of Communication

وتعتبر حرية المخابرة جزءاً مهما من مبدأ استقلال الممثل الدبلوماسي • فمما لا يخفى ان عمل الدبلوماسي لا يمكن ان يتم من دون الاتصال بحكومته أو تلقي التعليمات منها والتي يراد فيها في جميع الاحوال ان تكون بعيدة عن اطلاع أو تدقيق أي سلطة أخرى • ولتمكين الاتصال بحرية ، فقد وجدت الدول انه من الضروري اعفاء جميع رسائله الدبلوماسية من فتح الرقيب • ويترتب على ذلك أيضا اعفاء حملة البريد السياسي (Couriers) من جميع ما يحملونه من مخابرات صادرة من الممثل الدبلوماسي • ولهذا فانه بناء على ذلك يعتبر من حاشية الممثل الدبلوماسي الذين تشملهم الحصانة • وتأكيدا لما لحرمة المخابرة هذه من أهمية فقد اجرت بعض الدول بعض الترتيبات والاتفاقات التي تنظم نقل البريد الدبلوماسي العادي دون أية رقابة • وما تجدر ملاحظته ان مثل هذه الامانة التي قبلت الدول المحافظة عليها ، لم يستطع البعض منها الاستمرار على تطبيقها • فقد وجد في الحرب العالمية الاولى ان حملة البريد الالماني في سويسرا كانوا يحملون المفرقعات في حقائبهم المختومة •

حدود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية :

يمكن تقسيم هذا الموضوع الى حدود الحصانة بالنسبة للمكان والى حدودها بالنسبة للزمان ، وأخيرا حدودها بالنسبة للاشخاص الذين بمعية المبعوث • وتبدأ حدود الحصانة بالنسبة للمكان من حصانة المنزل وحصانة المعبد وحصانة الانتقال داخل القطر الذي يعتمد اليه المبعوث الدبلوماسي الى حرية مروره بالاقطار الاخرى •

فبالنسبة لحرمة المنزل (Franchise de L'Hotel) فهو أمر تعترف به الدول كافة وتقره في قوانينها . ولضمان هذه الحرمة فان هذه القوانين قد وضعت أشد العقوبات على من يعتدي وينتهك حرمة هذه الدور . وهذا ما أسلفنا ذكره في الصفحات السابقة . ولكن يجدر بنا هنا ذكر بعض التفصيلات الخاصة بحرمة دار السفارة الاجنبية : يقول الفقيه فاتل (de Vattel) في هذا الصدد « ان حرية الممثل السياسي تعتبر ناقصة ، وطمأنينته مهددة اذا لم تكن حرمة داره مصونة ، بحيث يحظر دخولها على رجال السلطتين القضائية والتنفيذية ، ولولا ذلك لامكن انتحال شتى الاعذار في سبيل ازعاجه واهانته والاطلاع على الوثائق السرية الموجودة لديه . »

ويشير الفقيه فينويك (Fenwick) ان نطاق الحماية كان في القديم يمتد خارج الدار الدبلوماسية الواحدة حيث يشمل المنطقة التي يسكنها جميع الدبلوماسيين وهـذا ما يسمى بالحي الدبلوماسي (Franchise de Quarter) ولكن فكرة الحي بأكمله هجرت منذ أواخر القرن الثامن عشر واقتصرت على حصانة الدار الدبلوماسية فقط : تلك الحصانة التي أصبحت هي الاخرى تفسر لا على أساس امتداد الاقليمية (وهو المذهب الذي جاء به كروشيوس) وانما على ضرورة ضمان وتوفير الاستقلال للدبلوماسيين في أعمالهم .

وتعني هذه الحصانة اليوم صيانة الدار الرسمي للمبعوث وجميع الدوائر والهيئات الملحقة بهذا الدار والمشغولة لغرض الاعمال الرسمية . وبعبارة أخرى فان هذه الاقسام محظور الدخول عليها من قبل رجال الشرطة وجباة الضرائب ورجال العدل الا باذن خاص من رئيس البعثة وبشرط الحصول على موافقته .

ومما تجدر ملاحظته ان هذا الحظر له بعض الاستثناءات . ومن هذه الاستثناءات حالة نشوب الحريق في دار البعثة الدبلوماسية في وقت يكون رئيس البعثة غائبا . ففي هذه الحالة يجوز للسلطات المعنية اتخاذ كافة

التدابير الوقائية للمحافظة على سلامة دار السفارة أو المفوضية وسجلاتها ووثائقها • وفي الحالات الاستثنائية الاخرى التي يجوز للسلطات دخول دار السفارة حالة تعرض المبعوث الدبلوماسي لخطر ، كأن تحدث في الدار جريمة وعندها يطلب المبعوث مساعدة هذه السلطات •

ولحرمة دار السفارة استثناء آخر ولكنه من نوع خاص • وهـذا ما يسمى بحق الايواء Right of Asylum • وحق الايواء هذا مستمد من امتـداد الاقليمية واستقلال المبعوث الدبلوماسي • وهو يتضمن قبول اللاجئين الى الدار وايوائهم فيها • ولكن ما نوع هؤلاء اللاجئين ؟ هل انهم اللاجئـون من مرتكبي الجرائم السياسية أم هم من مرتكبي الجـرائم العـادية ؟ أم كليهما ؟ وللاجابة على هـذه الاسئلة نقول ان حصانة الدار الدبلوماسية تختلف في الماضي عنها في الوقت الحاضر • فقد كانت الدول حتى بداية القرن الثامن عشر تعترف بحق الايواء لا للمجرمين السياسيين فحسب وانما للمجرمين العاديين أيضا • وكانت العوامل التي تدفعهم الى ذلك عوامل انسانية • وليس هذا فحسب • فلم يكن في الماضي ضمانات قضائية يحافظ عن طريقها على حياة اللاجىء من الاخطار المختلفة التي كثيرا ما كانت تودي بحياته • يضاف الى ما تقدم ان النظام الدكتاتوري في العهود الماضية كان يختلف شدة من دولة لاخرى : فما كان يعد مخالفة بسيطة في دولة ما يعد جنحة في دولة أخرى •

ولكن ايواء المجرمين العاديين في الماضي غالبا ما كان يخلق المشاكل بين الدول • ذلك ان المجرمين العاديين يعتبرون في الواقع فارين من وجه العدالة ويؤدي ذلك الى مطالبة الدولة بهم • واذا كانت النظم الدكتاتورية في الماضي تعرض حياة مثل هؤلاء المواطنين للخطر فان توفر الضمانات في الوقت الحاضر لدى أغلب الدول قد قلل كثيرا من هذه الحوادث اللهم الا في بعض دول امريكا اللاتينية وآسيا ، وذلك لاستمرار نفس الاسباب التي كانت تحدث في اوربا سابقا • حيث لا يخفى ان هذه الدول لا تزال

تمر بأدوار انتقالية وانقلابات سياسية متكررة الامر الذي يجعلها تمارس ايواء اللاجئين لضمان حياتهم من التعسف والانتقام من قبل الخصوم الذين يتولون الحكم . فلقد أصبح ايواء المجرمين العاديين اليوم من الامور التي لا تعترف بها أغلب الدول . ويترتب على السفارة الاجنبية حين يلجأ اليها أحد المجرمين العاديين الفارين من وجه العدالة اخبار السلطات المحلية بشأنه وتسليمه عند طلبه[٢٤] . وبعكس ذلك فقد يؤدي عـدم تسليمه الى أن تفرض السلطات الاقليمية محاصرة دار السفارة التي آوت المجرم بغية القاء القبض على ذلك المجرم بالقوة . ويترتب على مثـل هذه الاجراءات أن تطلب حكومة تلك الدولة استدعـاء المبعوث الدبلوماسي لكونه مخالف القواعد المرعية بين الدول .

أما بشأن اللاجئين السياسيين فان ايواءهم ينظم بموجب المعـاهدات والاتفاقيات بين الدول . فتنص اتفاقية الهافانا لعام ١٩٢٨ ، مثلا على ما يلي :

أولا : لا يقبل اللاجيء السياسي الا في حالات الضرورة القصـوى وخلال المدة الكافية لتأمين سلامته في مكان آخر .

ثانيا : على المبعوث الدبلوماسي أن يخبر فورا السلطات المحليـة أو الدولة التي ينتمي اليها اللاجيء السياسي .

ثالثا : يحق لحكومة اللاجيء أن تطلب اقصاءه في أقرب وقت ، كما يحق للممثل السياسي أن يطلب الضمانات اللازمة لتأمين خروج اللاجيء من البلاد بسلام واطمئنان .

---

(٢٤) يجب أن يميز هنا بين الشخص الفار من هياج الغوغاء وهو اللاجيء السياسي وبين الشخص الفـار من وجه العـدالة وهو المجرم الاعتيادي . وعلى هذا التمييز فان بعض الدول كالولايات المتحدة ، على الرغم من انها لا تقر بايواء المجرمين الا انها تسمح بالالتجاء للشخص الفار من الغوغاء لمدة موقتة حفظا على حياته . انظر : Fenwick مصدر أتى ذكره سابقا ، ص ٤٧٣ . للحصول على التفاصيل الكاملة حول الموضوع ، انظر :
Feller & Hudson: Diplomatic & Consular Laws & Regulations
(الجزء الثاني) .

رابعا : يحظر على اللاجيء السياسي القيام خلال فترة التجائه ، بأعمال تخل بالامن العام .

خامسا : ان حكومة اللاجيء السياسي غير ملزمة بتأدية النفقات الناشئة عن التجائه .

أما بصدد معاملة اللاجئين السياسيين فتقتضي قواعد العرف الدولي معاملة هؤلاء اللاجئين معاملة حسنة ، اذ ان المجرم السياسي ، بعكس المجرم الاعتيادي ، يسعى لتحقيق أهداف نبيلة ، ولا يجوز أن يقاسي العذاب بسببها .

ويفسر بعض الفقهاء اعتراف الدول بحق ايواء المجرمين السياسيين على أساس انه عرف محلي . بينما يفسر ذلك فقهاء آخرون بأن هذا العرف ليس بمحلي وانما هو جزء من القانون الدولي العرفي العام الذي تلتزم به الدول المختلفة .

ومن حوادث الالتجاء السياسية المشهورة حادثة التجاء وزير مالية اسبانيا الدوق ربيردا (Ripperda) وذلك عام ١٧٢٦ ، الى السفارة البريطانية في مدريد . ولما كانت الحكومة الاسبانية قد اتهمت هذا الوزير بجريمة الخيانة ضد سلامة الدولة فانها طلبت تسليمه اليها . ولكن ماحدث هو ان رفض السفير البريطاني تسليمه الى حكومته مما أدى الى أن تتخذ الحكومة الاسبانية قرارا بتطويق السفارة البريطانية وأخذه بالقوة . ونتيجة لهذا العمل من قبل الحكومة الاسبانية احتجت الحكومة البريطانية على انتهاك حرمة السفارة وطالبت بتقديم الترضية . ولكن امتناع اسبانيا عن تقديم الترضية أدى الى اعلان الحرب بين الدولتين . والمعروف ان القضية لم تسو الا في نهاية تلك الحرب حيث عقدت معاهدة للصلح عام ١٧٣١ والتي فيها قرر الطرفان اسدال الستار عن ذلك الحادث .

ومن الامثلة الاخرى ايواء المفوضية التركية في بودابست عام ١٩٤٩ لرئيس وزراء المجر السابق دي كالي (De Cally) وايواء السفارة

الانكليزية في بخارست عام ١٩٤٥ رئيس وزراء رومانيا السابق الجنرال رادیسکو (Radesco) • ومن الحصانات الاخـــرى المتعلقة بالمكان هي حصانة المعبد (droit de chapelle) • وتتضمن حصانة المعبد حرية الممثل في ممارسة الشعائر الدينية أو اقامة معبد رسمي يديره امام أو قسيس ، وكذلك السماح لرعايا دولة المبعوث(٢٥) الحضور الى ذلك المعبد والاشتراك في الطقوس الدينية والعبادة ولكنه يجوز للدولة المضيفة اصـــدار بعض التعليمات كأن تفرض على السفارة عدم التظاهر بالمراسيم الدينية خاصة اذا كانت تمثل مذهبا يختلف عن مذهب البلد • على ان مثل هذه التقييدات قد قلت في الوقت الحاضر الى درجة كبيرة بالنظر لازدياد روح التسامح الديني بين الدول(٢٦) •

أما بالنسبة لحرية انتقال المبعوث الدبلوماسي داخل اقليم الدولـــة المعتمد لديها فهذا ما تقره القواعد العرفية للقانون الدولي • ولكننا نجد ان بعض الدول تفرض بعض القيود على انتقال المبعوثين الدبلوماسيين • وأكثر ما يحدث مثل هذا التقييد في الظروف غير الاعتيادية • وحجتها في ذلك المحافظة على أمنها واستقلالها • فكما هو معلوم ان سيادة الدولة على اقليمها يفوق كل مبدأ آخر يتعارض معه • ومما يذكر في هذا الباب ان الحرب البارادة التي حصلت بين الولايات المتحدة وروسيا ، والتي بلغت أشـدها سنة ١٩٥٢ ، كانت قد أدت الى أن تفرض الاخيرة على المبعوثين السياسيين الامريكيين قيودا لانتقالهم بحيث حددتها بـ ٢٥ ميل فقط خارج مدينـــة موسكو • وما تجب معرفته في هذا الصدد ان أي تقييد من دولة ما ضـد مبعوث دولة اخرى يقابله في الاغلب معاملة المثل بالمثل •

ومن جملة حقوق المبعوث الدبلوماسي الاخرى المتعلقة بالمكان حـق مروره عبر أراضي دولة ثالثة أو عدد من الدول الاخرى • وحين نستعرض

---

(٢٥) انظر Pradeir-Fodéré: Caus de droit Diplomatique, II (ص ٢٦٧) •

(٢٦) انظر Stuart المصدر الذي ورد ذكره سابقا ، (ص٢٣٠) •

آراء الفقهاء الكلاسيكيين أمثال كروشيوس وفاتل وبنكرشكوك وفوشيل في حق مرور الدبلوماسي من الدول الواقعة في طريقه الى مقر عمله أو في طريق عودته من حيث ان هل للمبعوث في دولة ثالثة نفس الامتيازات والحصانات في الدولة المعتمد لديها ، أم أقل منها ، نجد ان وجهات نظرهم مختلفة في الموضوع • فمنهم من يرى ، (وهو يضم عددا من الفقهاء الكلاسيكيين ككروشيوس (Grotius) وبنكرشوك (Bynkershoek) وجنتليس (Gentilis)) ان الناحيتين القانونية والمنطقية توجبان القول ان حدود حصانات وامتيازات المبعوث الدبلوماسي تنتهي مع حدود الدولة التي يعمل فيها • أما خارج تلك الدولة ، فلا حق للمبعوث الدبلوماسي أن يتمتع بأية امتيازات تجعله يتميز بها عن الفرد الأجنبي العادي • ذلك ان المبعوث في هذه الدول ليست له صفة رسمية ، كما ليس له واجب • وبناء على ذلك فان معاملته في المرور من دولة أجنبية تكون كمعاملة أي مواطن أجنبي آخر ، وله أن يلتزم بالتقيد بكافة القوانين المرعية في ذلك البلد حين مروره ، كما عليه أن يحصل على اذن من هذه الدول بالمرور • وهذا بالفعل ما كان عليه الوضع في الماضي بالنسبة لمرور المبعوثين في دولة غير الدولة التي يعتمد لديها • ولدينا من الشواهد ما يثبت ان المبعوثين الدبلوماسيين كانوا يتعرضون لمشاكل كثيرة كالحجر والاعتقال والقتل في بعض الاحوال • كل هذا كان يحدث بسبب عدم اعتراف الدولة الثالثة بأية ضمانات قضائية وغيرها من الضمانات • ففي عام ١٥٧٢ مثلا اعتقلت السلطات الانكليزية سفير فرنسا في اسكتلنده أثناء مروره بانكلترا لاسباب تتعلق بالامن • وقبل ذلك التاريخ ، وفي عام ١٥٤١ تعرضت حياة سفيرين لفرنسا أثناء مرورهما بالاراضي الايطالية ، تعرضت حياتهما للقتل خلال طريقهما الى القسطنطينية وذلك على اثر أوامر صدرت من السلطات في ميلانو • ولقد حدث هذا لعدم وجود قيود دولية تمنع الدول من ممارستها سلطتها هذه بهذه الدرجة من القسوة • وحين احتجت فرنسا على هذه المعاملة القاسية دعمت ايطاليا موقفها بآراء فقهاء القانون الدولي آنذاك والتي

تؤيد ان السفير المار بدولة أجنبية غير الدولة المعتمد لديها لا يملك أية حصانات تميزه عن الفرد العادي . وانه بالامكان تطبيق القانون بحقه اذا كان قد دخل أراضي دولة أجنبية من دون جواز سفر ومن دون علم الحكومة ، وان للسلطات ملء الحرية في اتخاذ ما يلزم من اجراءات اذا اقتنعت بأن وجوده يهدد سلامة تلك الدولة .

ولكن هذه النظرة القانونية أخذت تتطور بتطور مفهوم الدولة الحديثة وأسس علاقاتها مع الدول الاخرى . وقد تجلى ذلك بالموقف الجديد المكون لآراء عدد من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه فاتل (Vattel) والذي يؤكد على ضرورة منح بعض الامتيازات للمبعوثين الدبلوماسيين أثناء مرورهم بأراضي دولة أجنبية منح الممثل « حق المرور البريء » (innocent passage) من جميع الدول التي ترتبط بروابط الصداقة مع دولة المبعوث . ومنها أيضا المحافظة على حياة المبعوث ومعاملته بما يليق بمنصبه . اذ ان مخالفة ذلك تعتبر مخالفة صريحة لقواعد القانون الدولي العام الذي ينظم العلاقات القانونية بين الدول[٢٧] . وقد أيد هذا الرأي عدد آخر من الفقهاء الذين عاصروا (Vattel) أو جاءوا بعده أمثال ويتون (Wheaton) وجنيه (Genet) وفوشيل (Fauchille) الامر الذي ساعد استقرار هذا المبدأ بين الدول .

وبدخول القرن التاسع عشر أصبح موضوع « حق المرور البريء » من القواعد التي تسير بموجبه الدول كافة . وكنتيجة منطقية لهذا المبدأ وجدت الدول كذلك ان مرور المبعوث الدبلوماسي من دولة ثالثة لابد وأن يشفع ببعض الحصانات . وعلى هذا الاساس بدأت الدول تطبق مبدأ الاعفاء من القضاء للدبلوماسيين الذين يمرون بالدول الصديقة . ولدينا من الامثلة العديدة التي أصدرت فيها محاكم الدول المختلفة قرارات تؤيد تطبيق هذا المبدأ . ونذكر من هذه قرار احدى المحاكم الفرنسية عام ١٨٤٠ الذي

---

(٢٧) انظر Halleck : International Law الجزء الاول (ص ٣٨٩) .

قضى بالامتناع عن سماع دعوى كانت مرفوعة ضد القنصل الامريكي في جنوه والذي كان يمر عبر الاراضي الفرنسية ، كونه يتمتع ببعض الامتيازات الدبلوماسية . ونذكر كذلك اهمال محكمة استئناف نيويورك في سنة ١٨٣٩ وفي سنة ١٨٩٨ طلب استقدام مبعوثين دبلوماسيين كانوا مارين في مقاطعة نيويورك .

أما منذ بداية القرن الحاضر الى اليوم فقد توسع موضوع تمتع الدبلوماسيين بالحصانات الدبلوماسية عن مفهومه في السابق فأصبح لايقتصر على الاعفاء من القضاء المحلي فحسب وانما على الضمانات الاخرى . وقد جاء مثل هذا الاعتراف تارة في قوانين الدول الداخلية وتارة في الاتفاقات والمعاهدات ذات الصبغة الدولية . فقد أتت اتفاقية الهافانا عام ١٩٢٨بصورة تمنح المبعوثين الدبلوماسيين الذين يمرون بدولة ثالثة كافة الحصانات التي يتمتعون بها اعتياديا . وقد جاءت المادة الثالثة والعشرون من هذه الاتفاقية مؤكدة على ان أعضاء البعثات الدبلوماسية الذين يمرون من الاقطار الواقعة في طريقهم أو عودتهم من أقطارهم أو الاقطار التي هم معتمدون لديها لهم في هذه الاقطار نفس الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها في الاقطار الموفدين اليها بشرط أن يخبروا رسميا الدولة ذات الشأن(٢٨) . وكما يتضح من هذه الاتفاقية فان حصانات وامتيازات الدبلوماسيين لم تقتصر على الحصانات القضائية فحسب وانما على جميع الحصانات المعترف بها للمبعوثين الدبلوماسيين في الدول التي يعتمدون لديها . كما يتضح أيضا ان هذه الحصانات لا تمنح ، الا بعد أن يخبر موظف البعثة بمروره عبر أراضي تلك الدولة . ولا يخفى ان مثل هذه الاتفاقية شملت جميع الدول الامريكية في القارتين وعددا آخر من الدول التي تتعامل مع هذه الدول . ومن الاتفاقيات الاخرى التي أقرت بمبدأ منح كافة الامتيازات والحصانات

---

(٢٨) انظر اتفاقية الهافانا عام ١٩٢٨ في
Sixth International Conference of American states المادة (٢٣) .

للمبعوثين الدبلوماسيين أثناء مرورهم بأراضي الدول غير المعتمدين لديها اتفاقية (Laterna) التي عقدت بين دولة الفاتيكان وايطاليا عام ١٩٢٩ . وقد قضت هذه الاتفاقية على منح كافة الامتيازات للمبعوثين الدبلوماسيين المارين بأراضيهما ضمن الحدود التي يقررها القانون الدولي . وقد جاء بالاضافة الى ذلك سريان تطبيق هذا المبدأ حتى في حالة الحرب .

والسؤال الممكن اثارته هنا هو هل ان مبدأ الحصانات يختلف في حالة التطبيق بالنسبة للدول والظروف المختلفة ؟ والجواب على ذلك نعم . فالمبدأ الذي يحكم في منح الحصانات للدبلوماسي المار في دولة ثالثة في الحاضر هو ان الدول كافة تقر أغلب الامتيازات الممنوحة للدبلوماسيين في البلد الذي يعملون فيه . ولكن ما يجب معرفته هو اختلاف الدول الناشيء من خلال التطبيق والمتسبب من أحوال مختلفة لا تنطبق على المبدأ العام . فقد تكون هذه الاحوال ناشئة من مهمة المبعوث نفسه أو من موقف الدولة المعنية تجاه الدول الاخرى . فاذا كان المبعوث الدبلوماسي في طريق عبر أراضي دولة ثالثة يستوحي القيام بعمل رسمي ، فعند ذلك يمنح هذه الامتيازات . أما اذا كان مارا بصفته الشخصية ، فهذا يتوقف على رغبة الدول بتطبيق المبدأ العام أو عدمه . فقسم من الدول يمنح نفس الامتيازات حتى اذا كان المبعوث مارا بصفته الشخصية . بينما القسم الآخر لا يمنح ذلك . وهناك قسم ثالث من الدول يمنح الامتيازات والحصانات للمبعوثين الدبلوماسيين على أساس المجاملة وذلك أثناء توقفهم بصورة موقتة بغية الاستراحة ومن ثم السير في المهمة الرسمية ، وفيما عدا ذلك فيعامل معاملة شخصية .

أما في الاحوال غير الاعتيادية فان معاملة الدبلوماسيين تختلف بحسب مركز الدولة وموقفها تجاه غيرها . فالممثل الدبلوماسي لدولة حيادية مثلا تختلف عن معاملته اذا كان ممثلا لدولة محتلة . كذلك اذا كانت الدولة المعنية في حالة حرب مع دولة أو دول اخرى . ولكن من هذه الحالات

عدد من الشواهد التي تبين كيف طبقت الدول المختلفة هذا المبدأ • ففيما يخص الدولة المحتلة وما لذلك من علاقة بالمبعوثين الدبلوماسيين المقيمين على أراضيها نذكر حادثة احتلال المانيا في الحرب العالمية الاولى لدولة اللوكسمبرك المحايدة • فبعد أن تم الاحتلال طلب وزير فرنسا في اللوكسمبرك البقاء مع تمتعه بكافة الحصانات الدبلوماسية ، طالما ان اللوكسمبرك دولة محايدة • الا ان دولة الاحتلال ، وهي المانيا ، رفضت ذلك وأصرت بعودته الى بلاده مجيبة ان الدولة التي مثل فرنسا فيها قد فقدت سيادتها بعد عملية الاحتلال • أما اذا كان المبعوث نفسه يمثل دولة حيادية ، فيتوقف ذلك على نوع العلاقة ووجودها بين الدولة المحتلة والدولة المحلية • على ان المبدأ العام فيما يخص دول الاحتلال هو انها غير ملزمة بمنح الحصانات لاية دولة تشاء حتى الدول المحايدة منها • وطبيعي ان الدبلوماسيين المارين بدولة محتلة لابد وأن يخبروا في هذه الحالة الدولة القائمة بالاحتلال للاذن لهم بالمرور في تلك الاراضي المحتلة •

ومن أشد الاحوال غير الاعتيادية هي حالة الحرب ، ففيما يتعلق بمبعوثي دولتين اعلنت الحرب بينهما ، فان القانون الدولي ، يلزمهما باستمرار منح الحصانات الدبلوماسية بالتقابل حتى بعد اعلان الحرب والى أن يستطيع الممثل من مغادرة القطر • وليس هذا فحسب • فان على الدولة المضيفة العمل على المحافظة على حياة المبعوث وبذل المساعدة له بالتعاون بتهيئة كافة التسهيلات اللازمة لسفره بصورة تليق وكرامته • هذا من جهة • ومن الجهة الاخرى ، فان الدولة التي هي في حالة حرب بامكانها القاء القبض على المبعوثين الدبلوماسيين الممثلين لدولة عدوة أينما وجدتهم خارج اقليمها • ويستثنى من ذلك حالة وجود مبعوثي الاعداء على ظهر سفينة محايدة ، اذ ان قوانين البحرية لا تجوّز اعتقال أو القاء القبض على المبعوثين لدولة عدوة •

أما فيما يتعلق بالمبعوث الدبلوماسي الذي يمر في دولة هي في حالة

حرب فمما لا شك فيه ان تلك الدولة ملزمة بحسب قواعد القانون الدولى بمنحه الحصانات اللازمة بقدر استطاعتها ، بحيث تؤمن على مروره بطريقة سليمة ، هذا بشرط أن يحصل المبعوث على موافقتها • ولدينا من السوابق ما يؤكد هذه القاعدة • ففي أثناء الحرب العالمية الاولى مثلا ، عندما طلبت الولايات المتحدة استدعاء المستر دمبا (Dumba) السفير النمساوي لديها ، فانها طلبت في عين الوقت من دول الحلفاء منحه حق المرور البريء على اعتباره ممثلا لدولة محايدة • وقد ووفق على هذا الطلب بالفعل من قبل دول الحلفاء •

حدود الحصانة الدبلوماسية بالنسبة للزمان :

ونقصد بحدود الحصانة بالنسبة للزمان المدة الزمنية التي يتمتع أثناءها المبعوث بالحصانة الدبلوماسية • والحصانة من حيث الزمان ذات اتصال مباشر بعمل الموظف الدبلوماسي • فهي من حيث المبدأ تبدأ بابتداء عمل المبعوث الرسمي وتنتهي بانتهائه • وأما من حيث التطبيق فقد جرى التعامل الدولي تفسير هذا المبدأ بصورة مرنة • فقد وجدت الدول عن طريق تعاملها مع غيرها ان الاخذ بما جاء به فريق من الفقهاء الدوليين من ان عمل المبعوث لا يمكن أن يصبح رسميا الا بعد تقديم أوراق اعتماده أمر تكتنفه الصعوبة • ولذلك فقد أخذت الدول بما جاء به فريق آخر من الفقهاء والذي يعتبر ان الحصانة تبدأ من تاريخ موافقة الدولة التي سيعمل فيها الممثل الدبلوماسي أي قبل تسليم أوراق اعتماده •

ويقضي العرف الدولي كذلك باستمرار منح الحصانات الى ما بعد انتهاء البعثة لفترة مناسبة يستطيع معها العودة الى بلاده • ويشمل هذا كلا من حالة الحرب والسلم • ففي حالة السلم يجرى تقدير المدة على أساس المدة المحددة للالتحاق والمقيدة بنظام الدولة الموفدة ، الا اذا حدثت بعض الحالات الاستثنائية التي تستدعي تأخير انفكاك الممثل • اما في حالة الحرب ، فكما أشرنا سابقا ، فان العرف الدولي يقضي بسهر الدولة المضيفة على

المحافظة على شخص المبعوث وحراسته وابداء كافة التسهيلات الخاصة بسفره .

حدود الحصانة الدبلوماسية بالنسبة للاشخاص :

ولا تقتصر الحصانة الدبلوماسية عادة على شخص رئيس البعثة فقط وانما تشمل أيضا عائلته ومجموعة الموظفين الذين يطلق عليهم اسم « الحاشية » . وتقسم الحاشية من حيث طبيعة عملها الى قسمين : القسم الاول وهو الحاشية الرسمية ، اما القسم الثاني فهو ما يسمى بالحاشية غير الرسمية .

ويؤلف حاشية المبعوث الرسمية الموظفون الرسميون الذين يعملون بمعية رئيس البعثة . وهؤلاء هم المستشارون والسكرتيرون والملحقون والمشاورون الحقوقيون ورئيس مكتب البعثة ومعاونوه والمترجمون والطبيب الرسمي والقسيس أو الامام (ان وجد) . ويكوّن الحاشية الرسمية بالاضافة الى ما تقدم كافة الذين يساعدون الرئيس في مهمته كحاملي البريد السياسي والموظفين الذين يهيئون البرقيات والموظفين الآخرين الذين يعهد اليهم عملا رسميا مهما كان نوعه .

وتتميز الحاشية الرسمية عن غير الرسمية كون الاولى تتكون من الموظفين الذين يساعدون المبعوث الدبلوماسي في انجاز أعماله أو انجاز قسم منها أو الحلول محله أثناء تغيبه . وبعبارة أخرى فان الحاشية الرسمية هي المجموعة من الموظفين الذين يساهمون ويتعاونون بصورة ايجابية في العلاقات مع الدولة الاجنبية تحت ارشاد رئيس بعثتهم . وغالبا ما توضع أسماء هذا الصنف في قائمة مستقلة تحت اسم « قائمة الموظفين الدبلوماسيين » "Diplomatic List" من قبل رئيس البعثة حيث يقدمها الى وزارة خارجية الدولة المضيفة لكي تكون على علم بالموظفين الدبلوماسيين ، وذلك بغية تمتعهم بكافة المراسيم الاحتفائية والحصانات والامتيازات اللازمة عند

الحاجة • ولا يخفى ان مثل هذه القائمة تنقح بين حين وآخر وذلك بحسب التنقلات والتبدلات التي تحصل في الهيئات الدبلوماسية الاجنبية •

ان ما يجب التأكيد عليه هنا هو ان الموظفين الدبلوماسيين الذين مر ذكرهم والذين يعملون بمعية رئيس البعثة لهم كافة الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوث نفسه • فهم معفوون من الاختصاص الجنائي والمدني ومن انظمة البوليس وواجب الشهادة ، وأخيرا فانهم معفوون من دفع الضرائب العامة بنفس الحالة التي يعفى منها رئيس البعثة •

والسوابق التي تؤيد هذا الاعفاء كثيرة • نذكر منها حادثة تغريم سكرتير السفارة البريطانية من قبل سلطات البوليس في احدى الولايات الامريكية عام ١٩٠٤ بسبب مخالفته السرعة المطلوبة في السياقة داخل المدينة • وبعد ان ثبت لدى السلطات انه ينتمي الى السلك الدبلوماسي البريطاني ، تقرر اعفاؤه منها • ونذكر أيضا حادثة انتحار السكرتير الاول للبعثة الايطالية عام ١٩١٦ التي امتنع البوليس من اجراء التحقيق في الحادث بناء على طلب السفير الايطالي • وما يجب معرفته أيضا بالاضافة الى ما تقدم ، هو ان الموظفين الدبلوماسيين مشمولون بحصانة المنزل والتنقل داخل القطر الاجنبي بعمل رسمي • كما ان أولاد هؤلاء الموظفين يعتبرون متجنسين بجنسية قطرهم ، حتى اذا ولدوا في قطر أجنبي •

اما الحاشية غير الرسمية فتتكوّن من جميع الاشخاص الذين تنحصر مهمتهم في خدمة الحاشية الرسمية • والمعيار الذي يميزهم عن الحاشية الرسمية هو كونهم لا يساهمون في العلاقات مع الحكومة الاجنبية • ومثل هؤلاء السائق والمربي والطباخ والطبيب الخاص •

ويختلف الفقهاء بشأن حصانات الحاشية غير الرسمية • فقسم يرى ان الحاشية غير الرسمية طالما ان عملها يمكّن بصورة من الصور المبعوث الدبلوماسي من انجاز عمله ، فانه لابد من شمولهم بكافة الحصانات الدبلوماسية • ويرى هذا الفريق كذلك ان جنسية هؤلاء يجب ان لا تقف

الحائل دون منحهم هذه الحصانات منذ ان كان عمل السائق مثلا هو نفس العمل • وبالاضافة ، فان الحاشية غير الرسمية هي الاخرى ضرورية ، اذ لا يمكن بدونها تمشية الاعمال على الوجه الاكمل •

على ان مثل هذا الرأي لا يتفق ورأي فريق آخر من الفقهاء الذي يرى ان هناك فروقا بين طبيعة عمل الحاشية الرسمية وطبيعة عمل الحاشية غير الرسمية • فبجانب ان عمل الحاشية غير الرسمية ذات طبيعة غير رسمية ، فان الحاشية غير الرسمية ، ذات عمل غير ضروري ولا يعيق المبعوث عن اداء أو انجاز عمله • فانه من السهل ان يستبدل المبعوث خادمه والحصول على غيره • وبناء على ذلك فان هذا الفريق من الفقهاء لا يشعر بضرورة منح الحصانة للخادم والسائق ، وعلى الاخص اذا كانوا من رعايا الدولة المضيفة • اذ ان منح مثل هؤلاء الحصانة الدبلوماسية يعطيهم تفضيلا لا توجد الحاجة اليه من جهة ، ويخلق مشاكل أمام القضاء المحلي الذي يملك السلطة العليا المستقلة لمقاضاة المخالفين للقوانين من رعايا الدولة التي ينتمون اليها ، من الجهة الاخرى •

وبناء على اختلاف وجهات نظر الفقهاء في هذا الموضوع ، وفقدان وجود عرف عام تسير بموجبه الدول ، فقد أصبح التعامل الدولي يسير أيضا في اتجاهات مختلفة • فنجد مثلا ، ان سويسرا والدانيمارك والولايات المتحدة تمنح الحصانات الكاملة للحاشية غير الرسمية ، بينما نجد ان بلجيكا وهولندا والسويد وبولندا ، تقتصر في منح الحصانات على الاشخاص من غير رعايا الدولة المضيفة • بجانب ما تقدم فان الاتحاد السوفيتي وايطاليا وتركيا وبيرو لا تمنح أية حصانات دبلوماسية للحاشية غير الرسمية • وأخيرا فان هناك من الدول من تمنح هذه الحصانات أحيانا ولا تمنحها أحيانا أخرى • ومن هذه الاقطار ، فرنسا والعراق مثلا •

وتختلف حصانات الحاشية غير الرسمية في الجوهر عن حصانات الحاشية الرسمية • فكما هو معلوم ان حصانة موظف الحاشية الرسمية

لا تزول فورا بانتهاء عمل الموظف وانما تستمر لمدة مناسبة لغاية اكمال اعماله وقطع علاقاته نهائيا مع البلد الذي يعمل فيه . بينما نجد ان حصانة مستخدم الحاشية غير الرسمية ليست كذلك . ولدينا من السوابق ما يؤيد ذلك . ففي عام ١٨٩٩ ، امتنعت محكمة جزاء برلين مبدئيا من النظر في قضية الخادم الذي كان يعمل في السفارة الاسبانية (والذي يحمل جنسية فرنسية) بسبب ان له حصانة دبلوماسية تحميه من ذلك . ولكنه عندما رفعت الدعوى الى محكمة الاستئناف ، قبلت تلك المحكمة النظر في الدعوى وتوصلت الى حكمه على أساس ان الخادم لم يعد يتمتع بأية حصانات طالما انه قد فصل من السفارة المذكورة . وتفسير ذلك ان محاكمة الخادم كانت قد أجلت طيلة مدة خدمته بخادم في السفارة المذكورة ، ولكنه منذ ان فصل منها ، قررت المحكمة النظر فيها مباشرة بعد فصله . وثمة ناحية أخرى يمكن ذكرها بصدد حصانات أفراد الحاشية غير الرسمية وهي ان حصانة هذه المجموعة هي في الواقع حصانة محدودة ومقيدة ، بعكس أفراد الحاشية الرسمية الكاملة . وهذا التقييد ناتج أولا من تأييد أو عدم تأييد رئيس البعثة بشمول موظف الحاشية غيرالرسمية من التمتع بالحصانات الدبلوماسية. ويعني ذلك ضرورة تأييد استمراره في عمله في السفارة الاجنبية . وليس هذا فحسب ، فان الاستمرار في العمل يجب **أن يؤيـد انه يقوم بصورة** جدية وبدوام كامل . وثانيا فان الدعاوى التي تقام ضد أي فرد من أفراد الحاشية غير الرسمية لابد وان تكون ذات علاقة بعمله الرسمي والا فلا يشمله الاعفاء من الاختصاص الجنائي والمدني اذا كان ذلك لا يمت بصلة الى عمله الرسمي .

وتشمل الحصانات بالاضافة الى ما تقدم عائلة الموظف الدبلوماسي . والمقصود بالعائلة ، زوجة الموظف الدبلوماسي وأولاده وأفراد عائلته القريبين منه جدا كالام أو الاب أو الاخ القاصر . والقاعدة المتعارف عليها بين الدول

في تحديد معنى أفراد العائلة القريبين هي اشتراط عيش هؤلاء مع المبعوث تحت سقف واحد (Under the Same roof) • وتتمتع الزوجة عادة بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها زوجها • ويؤيد هذا التعامل الدولي والاتفاقيات الدولية • فقد جاء في المادة (١٤) من اتفاقية الهافانا بين دول الجامعة الامريكية ان الزوجة تتمتع بكافة الحصانات التي لزوجها بشرط ان تكون ساكنة معه تحت سقف واحد • اما موضوع بقية أفراد العائلة التابعة للموظف الدبلوماسي ، فكما أسلفنا أعلاه ان الشرط العام هو ان يكونوا من القريبين جدا والذين يعيشون معه • ومن المتفق عليه في الوقت الحاضر ان أفراد العائلة معفوون من القضاء المدني والجنائي • اما بصدد الحصانات الاخرى كالحصانة الشخصية وغيرها فانها لا تزال موضوع خلاف الدول : فمنهم من يمنحهم كافة الحصانات الاخرى ومنهم من لا يتقيد بذلك • ومن السوابق التي تستحق الذكر والمتعلقة بأحد أفراد العائلة هي قضية ابن القائم بالاعمال الشيلي في بلجيكا عام ١٩٠٦ والذي اتهم بقتل سكرتير المفوضية الشيلية • والذي يذكر ان السلطات البلجيكية لم تلق القبض عليه الا بعد تنازل المبعوث عن حصانة ولده وموافقة حكومته • وبناء على تلك الموافقة حوكم ابن القائم بالاعمال الشيلي ، ولما لم تثبت ادانته برأت المحكمة ساحته •

حصانات وامتيازات القناصل :

عند التحدث عن حصانات وامتيازات القناصل نجد لاول وهلة انها تختلف في طبيعتها عن حصانات وامتيازات الدبلوماسيين • وهذا الاختلاف ناشيء ، وهو ما يتفق عليه أغلبية الفقهاء ، عن طبيعة عمل كل من القنصل والمبعوث الدبلوماسي • فعلى الرغم من أن عمل القنصل ذات صفة عمومية ، الا ان هذه الصفة العمومية ينقصها عنصر هام الا وهو الصفة التمثيلية

للدولة ، وهذا ما هو متوفر في عمل المبعوث الدبلوماسي[٢٩] . وهذا هو السبب بالذات الذي يجعل هؤلاء الاغلبية من الفقهاء يحاججون على عدم جواز تساوي حصانات وامتيازات القناصل بحصانات وامتيازات الدبلوماسيين .

ان عدم توفر عنصر « التمثيل » في عمل القنصل ، على كل حال لا يفقده كافة الحصانات ، بل يمنحه بعضها ، ولكن هذا البعض من الضمانات يمتاز عن غيره من الضمانات كونه ضمانا من نوع خاص[٣٠] . هذا وان مصدر هذا النوع الخاص من الحصانات لا يستند في الواقع على أساس قانوني وانما على أساس العادة والعرف والتعامل الدولي[٣١] . كما يقول البروفسور فينـويك (Fenwick) انه طالما كان القنصل موظف عمومي يقوم بواجب السهر على مصالح دولته المادية ، فان ذلك يمنحه حصانة من نوع خاص . وهـذه الحماية هي في الواقع حمـاية نسبية لدوائر القناصل وسجلاتهم ووثائقهم التي تحتويها هذه الدوائر . ولتوضيح هذه نرى البروفسور فينويك يؤكد على ان أي هجوم من قبل الغوغاء على دائرة قنصلية في ظروف غـير اعتيادية حيث يفقد الامن والنظام يعتبر انتهاكا لحرمة الدولة التابعة لها تلك الدائرة القنصلية . وفي مثل هذه الحالات تطلب الدولة المنتهكة حرمتهـا التعويض عما أصاب الدائرة القنصلية والقنصل نفسه كما لو كانت الدائرة سفارة تدار من قبل سفير .

وهذه الحماية تعتبر بشكل من الاشكال امتدادا نسبيا لاقليم الدولة

---

(٢٩) انظر International Law: Fenwick مصدر أتى ذكره سابقا (ص ٤٨٤) . انظر كذلك الفصل الاول من كتاب Consular Privileges & Immunities. لمؤلفـه Irvin Stewart

(٣٠) يقول الاستاذ Stuart في هذا الصدد :

"Although a Consul may not claim the absolute inviolibility of a diplomatic agent it is expected that a state will accord him the respect and protection to which his public office entitles him". American Diplomatic and consular practice: (ص ٣٧٧) :

(٣١) انظر Fenwick (ص ٤٨٤)

التي لها دائرة قنصلية في دولة ثانية[٣٢] • وعلى هذا الاساس يمكن القول بصورة عامة ان القناصل يتمتعون بشيء من الحصانة النسبية في الامور ذات الصلة بعملهم الرسمي • فقد جرت العادة على اعفائهم من الادلاء بالشهادة أمام المحاكم في القضايا المدنية ، على انهم بصورة عامة يخضعون لقانون الدولة التي يعملون فيها في المسائل الجنائية والمدنية • كــذلك فانهم معفوون من الضرائب المحلية والرسوم الكمركية • كما ان القناصل لهم حرية الاتصال والمخابرة مع حكوماتهم والدفاع عن رعايا دولتهم وخاصة اذا كانوا معتقلين من قبل السلطات المحلية • على ان ما يجب الاشارة اليه في هذا الصدد هو ان القناصل المحليين الذين لهم مصالحهم الخاصة لا يتمتعون عادة بقسم كبير مما كرناه من حصانات • بينما نجد عكس ذلك مع القناصل الذين يجمعون بين الواجبــات القنصلية والدبلوماسـية والذين يتمتعون بكل الحصانات غير المنقوصة • وثمة ملاحظة اخرى وهي انه ليس هناك مقياسا عاما ينظم صلاحيات وامتيازات القناصل • اذ ان كل دولة أو مجموعة من الدول تتبع اسلوبا أو نوعا خاصا ، أو معاهدة تنظم بينها حدود وصلاحيات القناصل التابعين لكل منها • وعلى سبيل المثال نذكر موقف الولايات المتحدة من القناصل • أولا ، لتبيان كيف ان نظرة الدول تجاه حصانات القناصل هي مختلفة • وثانيا ، كون الولايات المتحدة تمنح القناصل شيئا من الصفة التمثيلية • فعلى حد قول الاستاذ (G. Stuart) ان الولايات المتحدة مع انها ترى القناصل لا يملكون الحق للمطالبة بنفس الامتيازات وحصانات الدبلوماسيين الا انهم يتمتعون بحماية القانون • ذلك انهم ليس لديهم الحق بالمطالبة بامتيازاتهم وفقا للمعاهدة القائمة فحسب وانما يضمن هذا الحق

---

(٣٢) انظر International Relations : Palmer (ص ١٦٧–١٦٨) حيث يقول :

"Almost invariably consular office and archives are regarded as the property of the nations which the consul represent, and are therefore in a sense exterritorial."

العرف والتشريع المحلي أيضا[٣٣] • على ان ستيوارت يعود فيقول ان مثل هذا الموقف لم يكن موقف الولايات المتحدة دائما •

ومهما يكن من أمر اختلاف المقاييس التي تحكم بمدى الامتيازات والحصانات الخاصة بالتعامل ، فان التعامل الدولى يدل على ان مبدأ «التقابل» في المعاهدات التي تعقد بين الدول هو المقياس النسبي العام الذي يحدد نوعية امتيازات وحصانات القناصل • وفيما يلي نذكر هذه الامتيازات والحصانات بشيء من التفصيل ، على ضوء ما جاء أعلاه من اجمال •

ماهية الحصانات والامتيازات القنصلية

نسبية ونوعية الحماية القنصلية :

وبالامكان القول ان حماية القناصل ليست مطلقة كما هو الحال مع الدبلوماسيين وانما هي نسبية • وتزداد نسبة هذه الحماية للقناصل وتقل بالنسبة للاتفاقات والمعاهدات والمؤتمرات التي تتم بين الدول •

حماية السجلات والدوائر :

لقد أصبح موضوع حماية السجلات ودائرة القنصل أمرا تقره الدول كافة • وتستند الدول في ذلك على احدى مبادىء القانون الدولي التي تجعل من موضوع سجلات الدولة الاجنبية ، شيء لا يجوز انتهاك حرمته • وتشمل السجلات (Archives) كافة الوثائق والاوراق والمعاملات الرسمية • ويقول الدكتور ارفن ستيوارت (Irvin Stewart) ان أمر حماية السجلات تتوضح بصورة أكمل عندما يشار اليها في معاهدة للصداقة والتجارة وحقوق القناصل المعقودة بين المانيا والولايات المتحدة عام ١٩٢٣ مثلا ، ان أحد بنودها قد أكد بصورة خاصة على عدم انتهاك حرمة السجلات الخاصة بالقناصل من قبل أية سلطة مهما كان الغرض الذي تأتي من أجله • كما تشير اتفاقية الهافانا المعقودة بين الدول الامريكية عام (١٩٢٨) في مادتها

---

(٣٣) انظر Stuart ، المصدر الذي أتي ذكره سابقا ، (ص ٣٧٦)

الثامنة عشرة الى انه محظور على أية سلطة محلية تفتيش سجلات الدائرة القنصلية ، الا بأذن وموافقة رئيس تلك الدائرة •

ومع ان حماية سجلات الدوائر القنصلية ذاتها يؤيدها القانون الدولي وتوضحها بصورة أشمل المعاهدات ، الا ان هناك من الحوادث ما يشير الى ان هذه الحرمة قد انتهكت في بعض الاحيان • على ان مثل هذه المخالفات لا يمكن أن تعتبر لاغية لمبدأ الحماية وانما هي صور استثنائية من التعامل الدولى • وبعبارة أخرى فان مخالفات الدول لقاعدة حرمة السجلات والدوائر الخاصة بالقناصل لم تستطع تكوين مبدأ جديد مناقض لتلك القاعدة ، وان المخالفات التي حصلت لخرق هذا المبدأ قد أدت الى احتجاج الدولة المنتهكة حرمة سجلاتها ودوائرها القنصلية • والشيء الذي يذكر هو ان مثل هذه الاحتجاجات قد لقيت صداها اما بالاعتذار الرسمي أو بعقاب المعتدي من رعاياها أو بدفع التعويضات مقابل الاضرار •

الاعفاء من الرسوم الكمركية والضرائب :

تطبق أغلبية الدول مبدأ اعفاء القناصل من الرسوم الكمركية وفقا لمعاهدات الصداقة التي تعقد بينها • ويبدو من التعامل الدولي ان مبدأ الاعفاء تطبقه الدول على أساس المصلحة المتقابلة والمجاملة الدولية •

والدول لا تطبق مبدأ الاعفاء من الضرائب والرسوم الكمركية على أساس مطلق وانما لكل دولة طريقتها في ذلك • ففيما يخص الضرائب ، نجد في الماضي ان البعض من الدول تعفي القناصل من الضرائب عن دخولهم فقط • أما الضرائب الاخرى فتجبى منهم • بينما نجد مقابل ذلك ان الولايات المتحدة تعفي القناصل من الضرائب بكافة أنواعها عدا ضريبة الاملاك[٣٤] • وفي الوقت الحاضر فان جميع الدول تعفي القناصل من ضريبة الدخل كتعويض لهم عن خدماتهم الرسمية • أما فيما يخص جباية الرسوم الكمركية فلا تزال الدول تختلف الى يومنا هذا في طريق جبايتها لهذه

---

(٣٤) أنظر Fenwick مصدر ورد ذكره سابقا (ص ٣٨٥) •

الرسوم . فتسمح الارجنتين مثلا للقناصل المحترفين ادخال كل ما هو معد لأغراض الدائرة القنصلية من دون رسوم كمركية بشرط أن تقابل بذلك فيما يخص قناصلها في الخارج . بينما تسمح بلجيكا للقناصل نفس النسبة التي تمنحها لاي مواطن أجنبي يقيم في بلجيكا . ومقابل هذا نجد ان كندا تعطي القناصل من الدرجة الاولى اعفاءا عن الرسوم الكمركية بنفس النسبة التي تعامل بها الدبلوماسيين .

خضوع القناصل للاختصاص الجنائي والمدني :

وهذه ناحية مهمة يختلف فيها القناصل عن الدبلوماسيين . فالقانون الدولي يخضع القنصل للقضاء المحلي في كل من المسائل الجنائية والمدنية . ويعني ذلك ان القنصل مسؤول عن تطبيق القانون المحلي بدقة والا فينخذ بحقه كافة الاجراءات سواءا تعلق ذلك الاختصاص المدني أم الجنائي . على ان لهذه القاعدة بعض الاستثناءات . والسوابق على ذلك كثيرة . نذكر منها القضية التي حدثت لقنصل أمريكا في النمسا عام ١٨٩٣ الذي نقل وترك وراءه بعض الديون ، فاستطاع أحد الدائنين أن يحصل على أمر المحكمة المختصة بالحجز على ما بقى من أمتعته في القنصلية . وحين رفض خلفه تسليم ذلك ، احتجت الحكومة النمساوية مبينة ان الأمتعة الشخصية للقنصل غير مشمولة بالحماية لا من الناحية القانونية ولا في المعاهده القائمة بين الدولتين ، فاضطرت الحكومة الامريكية على الاجابة بالموافقة على ذلك الحجز لغرض استيفاء دين القنصل المنقول .

ومع ان التعامل الدولي يقضي بخضوع القناصل للقضاء الجنائي والمدني الا انه يعفيهم من الحضور أمام المحاكم للادلاء بالشهادات في القضايا المدنية . وحين توجد ضرورة لذلك ، فقد جرى العرف أن يحضر مندوبا عن المحكمة لأخذ الشهادة في الدائرة القنصلية ، أو قد يجوز أن يرسلها القنصل بطلب المحكمة بصورة تحريرية . وهكذا يتبين لنا من كل ما تقدم ان حصانات القناصل تختلف في طبيعتها ونوعها عن الحصانات الدبلوماسية .

الفصل السابع

المفاوضات الدبلوماسية ونتائجها

طرق المفاوضات السلمية المختلفة .

نظرة عامة :

تجرى المفاوضات بين الامم اما لتحسين الاحوال والعلاقات بينها واما لازالة ما قد يحدث بينها من خلافات . فلقد وجد منذ القديم ان الامم لا تستطيع أن تسير بمعزل عن الاحتكاك مع الغير . واذا كان هذا لم يحدث الا بنسبة قليلة في العصور الماضية بسبب ظروف وطبيعة المجتمعات آنذاك ، فانه قد ازداد الى درجة كبيرة في العصور الحديثة . وعلى الرغم من ان الاحتكاك كان في الماضي بنسبة قليلة ، الا انه على قلته ، غالبا ما كان يسبب الخلاف والمطاحنة بين الامم أكثر منه تحسين العلاقات بينها . وكل هذا بسبب تعنت وتخوف وتشكك الدول بعضها من بعض . وما يهمنا من كل ذلك ، هو ان فكرة « التفاوض » لم تكن غريبة عن العصور القديمة . وان الامم كانت تمارسها حتى في الظروف الشديدة التي تسبق حالة الحرب . فقد كان اليونان والرومان يرسلون قوادهم وسفراءهم لعرض مطاليب بلادهم وللمفاوضة مع الجهات المتقابلة[1] عادة قبل اللجوء الى شن الحرب . كما لم تخل العصور الوسطى من التفاوض لغرض تحقيق المطاليب أو التسوية أيضا . وهذا ما تدلنا عليه كتابات عدد لا بأس به من الفقهاء . وفي مطلع العصور الحديثة أخذ الحكام المطلقون يقرون مبدأ المفاوضة لعرض المطاليب وتبيان وجهات النظر . وكانوا ، يعتبرون ان المبادىء الخلقية تقضي بارسال

---

(١) أنظر International Law : Fenwick (ص ٥٠٨) .

مندوبين عنهم للتفاهم في القضايا المختلف عليهـــا قبل اللجوء الى استخدام القوة • ومنذ القرن الخامس عشر بدأ الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه كروشيوس يؤكدون على ضرورة تطبيق مبدأ المفاوضة بين الاطراف التي بينها خلاف قبـل اللجوء الى استخدام القوة[٢] • ولم يقتصر تأكيدهم هذا على أوقات السلم وانما على أوقات الحرب أيضا • فحتى في حالة « الحرب الشرعي » يرى هؤلاء الفقهاء انه لابد قبل اللجوء اليها من استخدام الحكمة في تبادل الرأي بين المفاوضين المندوبين عن دولهم • اذ ان مثل هذا الاتجاه السلمي قد يغني في كثير من الاحوال عن شرور الحروب وأضرارها على جميـــع الاطراف المشتركة فيها • وقد أيد مثل هذا الموقف الفقهاء الذين عاشـوا في تلك الفترة أو في فترات لاحقة ، أمثال فاتل واوبنهايم وغيرهم من الفقهاء الكلاسيكيين • ومن هنا نرى كيف ان اولى طرق المفاوضة وهي المفاوضـة الدبلوماسية بين طرفين معينين بدأت • وسنتطرق فيما يلي الى هذه الطريقة وغيرها من طرق المفاوضات الاخرى بشيء من التفصيل •

(١) طريقة المفاوضة الدبلوماسية الاعتيادية •

"Ordinary Diplomatic Negotiation"

وتعتبر هذه الطريقة من الطرق المباشرة في اجراء المفاوضات • ولقد سميت بالطريقة الاعتيادية لأنها الطريق الاول الذي تلجأ اليه دولتان من الدول لحل الاختلافات وتوطيد العلاقات الطيبة بينهما • وتتم المفاوضات حين حدوث ما يستدعي اليها بهذه الطريقة بين المبعوث الدبلوماسي والجهـــات المسؤولة للدولة المعتمد لديها • وفي الاغلب تســوى المسألة بين الدولتين ـ هذا اذا لم تعتورها المشاكل والتعقيدات الاخرى ولم يكن لها من التأثير على العلاقات مع الدول الاخرى ـ تسوى ويصل الطرفان الى اتفاق حولها من دون أن يظهر لها صدى يستلفت أنظار الدول الاخرى ويهدد مصالحها • وعلى هذا الاساس فانه بالامكان القول ان المفاوضات التي تتم بهذه الطريقة

---

(٢) أنظر المصدر السابق نفسه •

الدبلوماسية الاعتيادية هي في الغالب مفاوضات تدور حول خلافات بسيطة ليس لها صفة المشاكل المعقدة التي تستدعي اشتراك دولة ثالثة أو عدد من الدول أو المنظمات الدولية كالامم المتحدة مثلا .

وتجري المفاوضات بالطريقة الاعتيادية اما بصورة شفهية أو بصورة تحريرية . ففي الاسلوب الشفهي يتحدث سفير الدولة الاجنبية مثلا مع وزير خارجية الدولة التي يعتمد لديها أو مع من يمثل وزارة الخارجية . وفي هذه الحالة قد تنتهي في وقت قصير أو قد تأخذ وقتا كافيا بحيث تستغرق عددا من الاجتماعات . وفي الغالب ، اذا كان موضوع البحث ما يهم البلدين بصورة أساسية فانه يعطى وقتا كافيا لدراسة المقترحات وتتكرر الاجتماعات قبل الوصول الى اتفاق مرضي بين الطرفين . وحين يراد تثبيت الوقائع التي جرى بحثها في المحادثات الشفهية ، يتبادل المفاوضون بمذكرات شفهية يرجع اليها الطرفان حين وصولهم الى اتفاق . أما المفاوضات بالاسلوب التحريري فتتم عادة بتبادل المذكرات التحريرية بين الطرفين حيث يكون مجموعها السجل الذي يرجع اليه الطرفان أثناء الوصول الى الاتفاق النهائي .

(٢) المساعي الحميدة (Good Offices) .

لقد قلنا ان المشكلات والخلافات التي تحدث بين دولتين في علاقاتهما مع بعضهما قد تسوى بكل سهولة ، هذا اذا لم يتخلل هذه الخلافات عوامل اخرى تجعل منها أمرا معقدا . وبالفعل فان الكثير من الخلافات تحل على هذه الطريقة من شهر الى شهر ومن سنة الى سنة بالطريقة الدبلوماسية الاعتيادية . ولكن حينما تتدخل عوامل جديدة في الموضوع المختلف عليه بين دولتين ولا تستطيع هاتين الدولتين ن ايجاد حل للخلاف بينهما بصورة منفردة ، هناك من طرق المفاوضة الدبلوماسية الاخرى ما تسمح باشتراك دولة ثالثة لتقديم مساعدتها أو ابداء مشورتها للطرفين بصورة موضوعية

وحيادية . وهذه الطريقة تسمى « بالمساعي الحميدة »[3] للدولة الثالثة[4] .
وفي هذه الحالة يصبح الخلاف الذي قد يكون من نوع بسيط في البداية ،
يصبح بعد عدم الوصول الى اتفاق ، مشكلة تستدعي الحل ، والا فالعلاقات
بين الدولتين تسوء . والعامل الذي يدفع الدولة الثالثة لتقديم مساعيها
الحميدة هو رغبتها في التوفيق بين المصالح وفي حفظ العلاقات الطيبة بين
زميلاتها وحرصها على ضمان السلم العالمي وأخيرا اعلاء كلمة الحق . وعلى
هذا الاساس فان مهمة الدولة الثالثة في هذه الحالة هي اقناع الطرفين بكافة
الوسائل الحميدة من الرجوع الى استمرار المفاوضة بينهما[5] بغية الوصول
الى حل أو اتفاق مرضي يعيد العلاقات الطيبة بينهما . اذ ربما يكون قطع
العلاقات قد تسبب من عقم الطريقة المتبعة بينهما ! هذا بجانب الامور
الاخرى . وقد تبذل المساعي الحميدة للدولة الثالثة عن طريق ابداء نصيحتها
لكل من الطرفين محاولة منها الوصول الى حل للموضوع بطريق آخر .
فاذا اقتنع كل من الطرفين بهذه المساعي ، فعندئذ تعود المفاوضات في جو
جديد حيث هناك احتمال للاتفاق . ولا يخفى ان استخدام الدولة الثالثة
نفوذها الادبي واستثمارها لأي خيط من خيوط المودة التي تربط الطرفين
في السابق واظهارها رغبتها الشديدة في وصول الطرفين الى حل ، من آثار
طيبة تشجع الطرفين المتنازعين من الاقتناع والرجوع الى المفاوضات . أضف
الى ما تقدم ان كل ذلك لا يتم الا باستخدام الحكمة والصبر والكتمان
التام . ان ما يجب معرفته في هذا المقام هو ان دور الدولة القائمة بالمساعي
الحميدة ينتهي فور موافقة الطرفين بالرجوع الى المفاوضات ويعني ذلك انها
لا تشترك كطرف وانما كهيئة تقوم بدور المصالحة على أساس استكشاف

---

(٣) يقول الاستاذ Stewart « يقصد من لفظة المساعي الحميدة تلك المساعي والمحاولات التي تقوم بها دولة ما بغية ايجاد اتفاق بين دولتين متنازعتين » .

(٤) أنظر International Law: Wilson (ص ٢٢٨) .

(٥) المصدر السابق نفسه ، (ص ٢٢٩) .

الحقائق • وان هذا التفسير لا يلزم أي طرف باتباعه • فالطرفان المتنازعان ، اذن حران في قبول وجهة نظر الدولة الثالثة أو عدم قبولها • وبناء على كل ما تقدم فانه بالامكان القول ان الحكم المقرر هو الطرف أو الاطراف المتنازعة ذاتها ، وليس الدولة الثالثة •

(٣) الوساطة (Mediation)

يذكر الفقيه براديه فوديره ان « المساعي الحميدة تتحول الى وساطة اذا لم تكتف الدولة الصديقة بابداء النصح والمشورة بل تساهم برضاء الطرفين في المفاوضات الجارية الى حين انتهائها أو انقطاعها • وتدلي خلال ذلك برأيها في المطالب التي يتقدم بها الطرفان فتؤيد الصالحة منها وترد الجائرة ثم تقدم الاقتراحات التي تعتقدها موافقة عادلة » • فهناك في تاريخ العلاقات الدولية أمثلة تؤيد دخول دولة ثالثة للقيام مبدئيا بتقديم مساعيها الحميدة واذا بها تقوم في النهاية بدور الوساطة • ومن هذه الأمثلة ما قدمته الولايات المتحدة من مساعي حميدة عام ١٩٠٥ لانهاء الحرب بين اليابان وروسيا • وحين وجدت الولايات المتحدة ان لابد ن المساهمة في انهاء الحرب بصورة فعالة تحول دورها اتوماتيكيا من دور الدولة القائمة بالمساعي الحميدة الى دور الدولة الوسيطة • فكان لها أن تشترك في اعداد الخطوات اللازمة لانهاء تلك الحرب •

والوساطة كما هو الحال في المساعي الحميدة ، تقدمها عادة دولة صديقة • وهي كالمساعي الحميدة أيضا تستند في خطواتها على الحقائق • ثم ان كليهما لا يمكن أن يفرضا بالقوة • وقد يجوز أن تقدم دولة ثالثة مساعيها الحميدة أو وساطتها اما بدافع منها وعن حسن نية وعلى أساس ودي ، أو بناء على ترشيح أحد الأطراف المتنازعة وموافقة الطرف أو الاطراف الاخرى • وعلى ضوء هذه المعلومات فلا ضير في رفض الاطراف المتنازعة المساعي الحميدة أو الوساطة التي تود تقديمها دولة ثالثة[٦] •

---

(٦) انظر Wilson المصدر الذي ورد ذكره سابقا ، (٢٢٩) •

ويعني ذلك ، ان وساطة أو مساعي هذه الدولة انها اذا ما رفضت ، فلا داعي لها أن تعتقد ان كرامتها قد جرحت أو ان الطرفين المتنازعين قد قاما بعمل عدائي ضدها • على العكس من ذلك ، فان أية دولة أو مجموعة من الدول تفرض على طرفين متنازعين آرائها أو تدخلها بالقوة ، هو أمر غير مقبول في العرف الدولى ، من جهة ، ولا يمكن أن يدخل ضمن باب المساعي الحميدة أو الوساطة • ذلك ان الشرط الاساسي في الوساطة أو المساعي الحميدة هو ان تكون سلمية ، ولا تتم بالقوة ، وان الدول التي قبلتها غير ملزمة بتنفيذها ، هذا الا اذا نصت معاهدة للصلح تجعل هذا الطرف مسؤولا كالاطراف الاخرى •

الا ان الفرق الاساسي بين المساعي الحميدة والوساطة هو ان في الاولى ، وكما أسلفنا ، تحاول الدولة التي تقدم مساعيها الحميدة اقناع الطرفين في الرجوع الى المفاوضة بعد أن انقطعت لسبب من الاسباب ، بينما نجد في حالة الوساطة ، ان هذه الدولة تشترك في حل الخلاف بصورة أكثر جدية وفعلية والى أن تصل الاطراف المتنازعة الى حل نهائي[٧] • وقد يجر الحال الى اشتراك هذه الدولة في معاهدة للصلح للاطراف المتنازعة • ولابد للدولة الوسيطة أن تكون على درجة عالية من المهارة في كسب الثقة كي تلقى وساطتها القبول والنجاح • فمهمة الوساطة ، كما يقول الفقيه فاتيل « تفترض في الوسيط العدالة والمهارة والرأي الصائب ، وتقضي بأن يكون حياديا فيحول دون التراشق بالتهم ويهدىء الضغائن الكامنة ويقرب الآراء المتباينة ، ويطلب منه أن يراعي ناحية الحق وأن يسهر على ايصال كل ذي حق الى

---

(٧) أنظر Hill : International Organization (ص ٢١٠ – ٢١١)
أنظر كذلك Pitman B. Potter : International Organization
ص (٩١) حيث يقول الاستاذ بوتر :

"Here the third party takes up for consideration the substance of the dispute itself and attempts to discover a solution."

للرجوع الى تفاصيل أوفى انظر دائرة معارف العلوم الاجتماعية ، الجزء العاشر ص (٢٧٢) •

حقه دون التشدد في ضرورة ادراك ذروة العدل والكمال ، بل يجب على النقيض من ذلك أن يحمل صاحب الحق على التساهل في مطـــاليبه حسما للنزاع وتوطيدا لأركان السلم » .

ولقد ثُبتت طريقة الوساطة في مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ ، كأحـدى الطرق السلمية لحل المنازعات بين الدول . وقبل هذا التاريخ كان ينظر الى هذه الطريقة بشيء كبير من الريبة . ذلك ان الاطراف المتنازعة ، كانت بادىء ذي بدء ، ترى ان مجرد طلب دخول دولة ثالثة ، وخاصة اذا كانت دولة قوية ، لا يمكن أن يكون طلبا مجردا وانما يقدم بغية الحصول على المكاسب على حساب الأطراف المتنازعة . فعندما التأم مؤتمر لاهاي الاول عام ١٨٩٩ ، وجد المؤتمرون ضرورة توضيح ماهيـــة دور الوساطة لدولة ثالثة للقضاء على هذا الشك الذي استمر قرونا طويلة . وعلى هذا الاساس احتوت مقررات المؤتمر فيما يخص الوساطة ، من ان اللجوء الى هذه الطريقة يجب أن ينظر اليه بحسن نية من قبل الاطراف المتنازعة . ذلك ان دور الوسيط لا يمكن أن يفسر أكثر من دور تقدم فيه دولة ثالثة نصحها الى دولتين متنازعتين . وهو ليس بالزامي . وعليه فيجب اعتباره دورا وديا ، ولا ضير على أحد الاطـــراف المتنازعة من الطلب الى دولة ثالثـــة بتقدير وساطتها للوصول الى حل مرضي ينتهي بموجبه النزاع . ولكي تزيل بعض الدول شكوكها نهائيا ذهب المؤتمر الى أكثر من هذا فوضـح ان الوساطة مفيدة للدول في كل من السلم والحرب . ففي حالـــة السلم يكون دور الدولة الوسيطة كأداة لمنع وقوع الحرب بين الطرفين المتنازعين ، وفي حالة الحرب ، فانه يكون أداة لانهاء تلك الحرب . هذا اذا ما توفرت للدولة الوسيطة المهارة في تفهم المشكلة بالذات . وانه في كل من هاتين الحالتين ، يكون دور الوسيط ، دور المحافظ على الاستقرار والأمن والسلم العالمي . وبناء على ذلك ، أوصى المؤتمر بالرجوع الى الوساطة ، كلما سنحت الظروف، حين وقوع نزاع بين أي طرفين ـ بالنظر لما لها من فوائد سريعة ومباشرة في حل المنـــازعات . ولا يخفى ما لهـــذا المؤتمر من أثر في تحديد معنى

الوساطة وغيرها من المفاهيم الاخرى التي أصبحت بحكم الزمن من الاصول المرعية من قبل الدول كافة ٠

وحين تأسيس عصبة الامم لم يكن التأكيد على أهمية « الوساطة » في الخلافات الدولية بالشيء الجديد على الاعضاء المؤسسين ٠ فقد جاء في ميثاق العصبة ، مصطلح المصالحة (Conciliation) للدلالة على نتائج ونجاح الوساطات المتكررة التي تقدمها دولة وسيطة ، أو المنظمة نفسها في الخلاف الناشب بين الدول الاعضاء فيها ٠ فقد جاء في المادة الخامسة عشرة الى ان مجلس أمن العصبة له صلاحية فض المنازعات التي تقوم بين الدول الاعضاء٠ وبناء على ذلك فان من واجب الدول الاعضاء عرض أي خلاف عليه من شأنه أن يسبب تعكيرا لصفو السلام وعلى شرط انه لم يكن قد قدم الى هيئة تحكيم خاصة أو هيئة القضاء الدولي ٠

وحري بنا أن نذكر قبل انتهائنا من الموضوع الى ان هناك أحوالا تكون فيها الوساطة الزامية[٨]٠ ومن هذه الحالات تلك التي تعقد فيها معاهدات يشترط

---

(٨) تنص المادة الثالثة والثلاثون من ميثاق هيئة الامم المتحدة على :

١ ـ ينبغي للمتنازعين في كل خلاف قد يؤدي استمراره الى تهديد السلم والامن الدوليين ، ان يسعوا لحله باديء ذي بدء بطريقة المفاوضة والتحقيق والوساطة والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء الى الاتفاقيات الاقليمية ، أو بغيرها من الوسائل السلمية التي يختارونها ٠

٢ ـ يدعو مجلس الامن ، اذا رأى ضرورة لذلك ، المتنازعين الى تسوية نزاعهم بوسائل كهذه ٠

كما تنص المادة الرابعة والثلاثون :

لمجلس الامن ان يحقق في كل نزاع أو في كل حالة قد تؤدي الى خلاف بين الامم ، أو تحدث نزاعا لكي يقرر اذا كان في استمرار هذا الخلاف أو هذه لحالة ما قد يهدد حفظ الامن والسلم الدوليين ٠

اما المادة الخامسة والثلاثون فانها تنص على ما يلي :

١ ـ يحق لكل عضو في المنظمة ان يوجه نظر مجلس الامن ، أو الجمعية العمومية الى نزاع أو حالة من النوع المشار اليه في المادة الرابعة والثلاثين ٠

٢ ـ يحق لكل دولة ليست عضوا في المنظمة ، ان توجه نظر مجلس الامن =

أحد بنودها الى الرجوع الى وساطة دولة ثالثة أو أكثر حين تشوب الخلاف بين الطرفين أو الاطراف المتعاقدة •

(٤) لجان التحقيق الدولية (International Commission of Inquiry)

كان من بين الامور التي تولاها مؤتمر لاهاي عام **١٨٩٩** وعام **١٩٠٧** هي امكانية تشكيل لجان دولية تكون مهمتها دراسة الوقائع بالذات للمسألة المختلف عليها بين دولتين ، كطريقة اخرى من طرق حل الخلافات بين الدول بالوسائل السلمية • وقد كان اتجاه بعض الاعضاء في المؤتمر المذكور جعل تشكيل مثل هذه اللجان الخاصة ذات صفة اجبارية ، بحيث اذا ما حدث خلاف يتعلق بمصالح بلدين ، ويفشل الفريقان في حله عن طريق التفاوض الدبلوماسي المباشر فانه في تلك الحالة يتحتم على هذين الفريقين ابداء كافة المعلومات والشهود والوثائق الى لجنة تحقيقية تؤلف لهذا الغرض • الا ان مثل هذا الاتجاه لم يلق التأييد من جميع الدول وخاصة الدول الصغيرة حيث عارضته بشدة ، بحجة ان « الصفة الاجبارية » للجنة كهذه تفقدها صفتها الحيادية ، وتزيد من اهتمام الدول الكبيرة في التأثير على أعمالها • وازاء ذلك ، ونتيجة للمناقشات ، توصل المؤتمرون الى الاحتفاظ بمبدأ الرجوع الى اللجان التحقيقية في الخلافات الحيوية بين للدول المنازعة • وعلى هذا الاساس جاءت المادة التاسعة من توصيات مؤتمر لاهاي الثاني عام **١٩٠٧** مؤكدة على تأليف اللجان الدولية في حالة حصول الخلافات بالصورة الاختيارية التالية : « ترى الدول المتعاقدة انه من المفيد ومن المرغوب فيه أن يلجأ الطرفان لحل الخلافات ذات الطابع الدولى ، والتي لا تمس الشرف ، ولا تتعلق بالمصالح الجوهرية ، والتي يستعصي حلها بالطرق

= أو الجمعية العمومية الى أي نزاع تكون طرفا فيه ، اذا كان قد سبق لها ان قبلت التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق ، لفض هذا النزاع •

٣ ـ تخضع أعمال الجمعية العمومية المتعلقة بالقضايا التي توجه اليها نظرها بموجب هذه المادة لاحكام المادتين (١١) و (١٢) •

الدبلوماسية ، الى تأليف لجنة تحقيق دولية تتولى دراسة وقائع الامور عن كثب وحل الخلاف الناشيء حلا مشبعا بروح التجرد والنزاهة » .

ان من بين الاهداف التي ترمي اللجان الدولية تحقيقها هي حصر الموضوع المختلف عليه ودراسته دراسة واقعية على ضوء الحقائق المحيطة به . وطالما انها لجنة لا تنتمي الى أحد الطرفين المتنازعين فالمفروض فيها أن تكون نزيهة في ما تجمعه من معلومات دقيقة في توصياتها . ذلك ان الدراسة حينما تكون من قبل لجنة حيادية دقيقة ونزيهة ، فانها تقلل دونما شك من الحدة الناشئة بين الطرفين . وليس هذا فحسب . فان الوقت الذي يتحدد لمثل هذه الدراسة سيعمل هو أيضا كعامل ثان لتقليل المدة وتهدئة الخواطر .

والرجوع الى لجنة تحقيق دولية ، لا يتم عادة الا بموجب اتفاق بين الطرفين المتنازعين تتحدد فيه جميع المسائل التي تهمها ، كتاريخ البدء ، ومدة الدراسة والصورة التي تتألف فيها اللجنة وصلاحيات اعضائها . وحين تبدأ اللجنة عملها ، تبدأه في الاغلب في جو يسوده الكتمان وبعيد عن كل من الطرفين المتنازعين . أما توصياتها فانها تقدمها بعد التصويت عليها بشرط أن يوافق عليها أكثرية الاعضاء . والعادة ان يقدم صورة من التقرير الى كل من الجهتين .

ان ما يجب التنويه عنه هنا هو أن تقرير لجنة التحقيق لا يلزم أي من الطرفين . وانه مجرد تدقيق واعداد للحوادث والحقائق لا غير . وعلى هذا الاساس فانه ليس له اية صفة قضائية او اجبارية . ويعني ذلك ان الدولة ذات العلاقة تستنير بهذه الدراسة العلمية الواقعية المتجردة من التحيز وتستفيد منها في اتخاذ حكمها على الموضوع باكمله .

(٥) التحكيم (Arbitration)

تعود ممارسة طريقة التحكيم في حل الخلافات بين الامم الى الازمان القديمة . فيشير لنا تاريخ العلاقات بين الدول ان طريقة التحكيم في حل المنازعات كانت شائعة بين المدن اليونانية . كما أن الرومان كانوا يلجأون

اليه حين ينشب خلاف وبينهم والاقطار الاخرى . وبدخول القرون الوسطى أخذت هذه الوسيلة في حل الخلافات تتضاءل تدريجيا • وحين ظهـــر الخلاف بين البابا وملوك أوربا في القرن الحادي عشر كان انصار البابا أمثال فيتوريا وسوريز يناقشون في حث الدول للتحكيم لدى البابا في حـــل خلافـــاتهم • ولم تظهر قيمة التحكيم في العصــــر الحديث الا في القرن الثامن عشر •

والواقع ان التحكيم لم يحظ باعتراف الدول بصورة رسمية الا في أوائل القرن التاسع عشر • وأول مرة ترسم حدوده بصورة واضحة كان قد تم في مؤتمر لاهاي الدولي عام ١٨٩٩ • فقد اعلن المؤتمرون بانه حين نشوب نزاع بين الدول ، فعلى تلك الدول حل ذلك النزاع بطرق سلمية وعدم اللجوء الى الحرب • ومن بين هذه الطرق السلمية التي أوصى بها المؤتمر لحل النزاع القائم هي تأليف هيئة تحكيمية يكون واجبها دراسة موضوع الخلاف واعطاء تقريرها على ضوء الحقائق واحترام القانون[٩] • ومن بين ما هدف اليه المؤتمرون هو احتواء التحكيم على بعض الخصائص التي تشجع الدول اللجوء اليه في حل الخلافات القائمة بينها • ومن هذه الخصائص التي تميزه عن غيره كونه يتيح للاطراف المتنازعة اختيار الهيئة المحكمة بنفسها ، وكونه يدعو لعرض المسائل المختلفة عليها بدفع منها لغرض حل المشاكل القائمة بينها[١٠] • ويترتب على الجهات المتنازعة التي يكون لها اختيار مثل هذا الطريق قبول حكم الهيئة التحكيمية المختارة • تلك الهيئة التي تسير في حكمها بموجب الحدود والاسس القانونية العامة • ويعني ذلك ان الهيئة التحككيمية مقيدة في قراراتها في كل من الحقـائق المحيطة ومدى تطابق هذه الحقائق مع القواعد القانونية المعترف بها من قبل الطرفين المتنازعين وعدم مخالفتها لقواعد القانون الدولي[١١] •

---

(٩) مؤتمر لاهاي لعام ١٨٩٩ المادتان (١٥) و (٣٧)

(١٠) أنظـــر International Organization: Hill (ص ص ٢١٦ــ٢١٧)

(١١) أنظر المصدر السابق نفسه •

ويتم الذهاب الى هيئة تحكيمية عن طريق اتفاق تعقـده الاطراف المتنازعة ويسمى هذا الاتفاق بالـ (Compromis) • وعن طريق هذا الاتفاق توضع شروط التحكيم ويحدد موضوع الخلاف[١٢] ، وطريقـة اختيار الهيئة التحكيمية ومكان اجتماعها •

وهناك في الواقع أكثر من صورة واحدة تستطيع فيها الدول المتنازعة تشكيل الهيئة التحكيمية • والطريقة الاكثر شيوعا هي أن ترشح كل دولة من الطرفين المتنازعين اثنين من الحكام المسجلين في قائمة محكمة التحكيم الدائمية[١٣] ويجوز أن يكون واحد من هؤلاء من مواطنيها • ثم يلتئم هؤلاء الحكام الاربعة ليختاروا رئيسا لهم وهذا يتم بموجب اتفاق الطرفين ايضا • وبهذا يصبح عدد الهيئة التحكيمية متكونا من خمسة اعضاء • اما في الحالة الثانية فهي أن يختار كل طرف من الاطراف المتنازعة عضوا واحدا ومن ثم يختار الرئيس الباقي من قائمة الحكام الموجودة لدى محكمة التحكيم الدولية الدائمية بموجب اتفاق ايضا • وهناك طريقة ثالثة تلجأ اليها الدول في بعض الاحيان وهي ان يختار كل طرف عضوين (يجوز ان يكون احدهما من مواطنيها) ، ومن دون رئيس بحيث يصبح عدد الهيئة اربعة •

وحين تلتئم هيئة التحكيم ، يتبادل ممثلا الطرفين المتنازعين مذكرات خطية تحتوي على تفاصيل وحجج وبراهين كل طرف في القضية المعروضة• ثم تستمع عادة الى كل طرف للقضية بصورة شفهية ومن ثم قرارها بحسب الاكثرية • وما تجب معرفته في هذا الصدد هو ان حكم هيئة التحكيم يكون

---

(١٢) يستثنى من ذلك المواضيع الحيوية التي تخص كرامة وسمعة الدولة وكذلك المواضيع التي تخص سيادتها واستقلالها •

(١٣) تشكلت محكمة التحكيم الدولية الدائمية على أثر توصيات مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ • والواقع فان المحكمة هذه ليست كما يشير اليه اسمها، وانما هي قائمة باسماء القضاة ممن لهم شهرة عالمية ، يقبلون واجب التحكيم في الخلافات التي تقوم بين الدول • وتودع القائمة باسماء هؤلاء لدى السكرتارية الدائمة للمحكمة المذكورة والتي عن طريقها يتم طلب الدول • هذا وأن مركز السكرتارية هذه هو في لاهاي •

نهائيا (غير قابل للاستئناف او التمييز) والزاميا[١٤] على الاطراف المتنازعة[١٥] ٠

ان ما يساعد هيئة التحكيم التوصل الى نتائج طيبة ترضي الاطراف المتنازعة هي مجال السيطرة الواسعة التي توضع بيد الاطراف نفسها في اختيار الحكام والمكان والى غير ذلك ٠ كذلك فان الدول لها مطلق الخيار في اختيار التحكيم او عدمه ٠ ثم أن الدول حين تختار تشكيل هيئة تحكيمية لحل خلافاتها ، فانها لا تقتصر في حل الخلافات على قواعد القانون الدولي فحسب ، وانما على قواعد العدالة والاتفاقات والمعاهدات التي سبق وان أبرمت بينها ٠ وكل ذلك يتوقف على نوعية الاتفاق الذي يحدد الاسس

(١٤) يتفق علماء الحقوق الدولية على أن هناك حالات يكون فيها حكم الهيئة التحكيمية باطلا وهي :
(١) اذا تعدى الحكم سلطته كأن يكون حكمه مستندا على نقاط قانونية غير مستوحاة من مبادىء العدالة والانصاف ٠
(٢) اذا لم يسمح لاحد الطرفين بالادلاء بحجته أو بالتوسع في دفاعه، أو كان هناك نقص في اجراءات المحكمة ٠
(٣) اذا ثبت حدوث تلاعب أو ارتكاب رشوة من شأنها اثارة الريب في نزاهة الحكم وحياده ٠
(٤) اكتشاف أمر جديد قد يؤثر على الحكم الصادر ، ويعتبر هذا السبب في الحقيقة من عوامل اعادة النظر لا من أسباب البطلان ٠
أنظر جونه : موجز الدبلوماسية ، ص (٣١٧) ٠

(١٥) جاء في توصيات مؤتمر لاهاي الثاني لعام ١٩٠٧ ان على الدول الرجوع الى التحكيم في حل خلافاتها بقدر ما تساعدها ظروفها ٠ أي أن التزام الدول بالرجوع الى التحكيم ليس بالالتزام المطلق وانما مشروط « بسماح « الظروف » ٠ أما في غير تلك الاحوال فهي حرة في اللجوء اليه او عدمه ٠ على انه يستثنى مما تقدم الحالات التي يوجد فيها معاهدات تشترط رجوع الطرفين في حالة حدوث نزاع بينهما ، الى التحكيم ٠ وفي هذه الحالة يكون التحكيم اجباريا٠ والمعاهدات التي تجعل التحكيم اجباريا اما أن تكون عامة وحاوية لاسس العلاقات بين الدولتين ومنها الذهاب الى التحكيم في حالة الخلاف ، أو أن تكون معاهدة خاصة تتعلق بموضوع الحدود أو العلاقات التجارية أالاتفاقات المالية حيث تتضمن فقرة تنص على الذهاب الى التحكيم في موضوع معين ٠

اوسع بكثير من غيرها من طرق المفاوضات السلمية الاخرى •

(٦) التسوية القضائية (Adjudication)

التي يجب الحكم بموجبها • ولهذا السبب فان مجال التوصل الى الحل

بالرغم من ان التحكيم هو اقدم من غيره من طرق المفاوضات لتسوية الخلافات ، وعلى الرغم من انتشار ممارسته بدرجة اوسع كثيرا من كل من طريقة المساعي الحميدة والمصالحة حين يتعسر اللجوء الى المفاوضة الدبلوماسية الاعتيادية ، الا انه لم يخرج عن كونه طريقة وقتية ، وتعوزه مبادىء عامة موحدة تسير بموجبها الدول كافة حين تسوى الخلافات بينها• ولهذا السبب بالذات سعت الدول لايجاد طريقة اخرى تستند على مبادىء دولية ثابتة • فمنذ القرن التاسع عشر وجه عدد من الفقهاء والساسة جهودهم للوصول الى طريقة اضافية للمفاوضة لا تخضع لمبادىء محلية وانما لمبادىء عامة • وكان من بين المقترحات التي قدمت بصورة غير رسمية من قبل هؤلاء الفقهاء والساسة ، التسوية للخلافات عن طريق هيئة قضائية تستند في احكامها على قواعد القانون الدولي ، ولها كيان دائم ، وتستنير في عين الوقت بقراراتها السابقة : أي انها تسير بموجب نظام السوابق القضائية • ولا يتطلب من الدول في الاحوال التي تلجأ فيها الى هذه الهيئة القضائية الدائمة الا عقد اتفاقات او معاهدات بينها تنص وتؤكد الرجوع اليها بغية ابداء حكمها في المسائل المختلف عليها ، ولانهاء المفاوضات بين الاطراف المعنية على ضوء ذلك الحكم • وقد حاجج انصار هذه الفكرة من ان جهازا دائميا يسير في قراراتهعلى ضوء سوابقه ، ويهتدي بقواعد القانون الدولي بصورة عامة له اثره الكبير في دعم وتفسير بعض نواحي القانون الدولي الغامضة التي قد تختلف الدول في تفسيرها • وقد حبذ بعض المعنيين بالامر تحويل محكمة التحكيم التي هي في الواقع محكمة وقتية ولو انها تحمل أسم محكمة التحكيم الدائمية ، الى محكمة دائمية تتكون من اعضاء من القضاة المشهورين في العالم ، وعلى استعداد لابداء المشورة القضائية في أية

لحظة يطلب اليها ذلك • وحين لايحظى مثل هذا الرأي بالقبول ، فالعمل على تشكيل محكمة عدل دائمية تعمل جنبا الى جنب مع محكمة التحكيم وتنظر في المسائل التي لا تستطيع محكمة التحكيم التوصل الى حل فيها[١٦] • وقد باءت جميع هذه المحاولات بالفشل وذلك لعدم نيل مثل هذه المقترحات بالقبول لدى الدول •

ولم تثمر هذه الجهود الا في الربع الاول من القرن العشرين ابان تشكيل عصبة الامم ، حيث حظى تشكيل محكمة العدل الدولية بالتأييد من قبل اغلبية الاعضاء المؤسسين • وجاء على أثرها الميثاق موضحا ذلك • فقد أكدت المادة الرابعة عشرة من ميثاق عصبة الامم على تشكيل محكمة عدل دولية تكون واجباتها النظر في المنازعات الدولية واعطاء القرارات وابداء المشورة القانونية عند الطلب اليها لكل منظمة دولية بما فيها العصبة نفسها • وبناء على طلب مجلس العصبة فقد تشكلت لجنة قضائية تابعة لها لدراسة أمر تشكيل المحكمة المذكورة • ونتيجة لتوصيات تلك اللجنة تشكلت محكمة العدل بالفعل وكان ذلك في منتصف شباط عام ١٩٢٢ • وبموجب تعديل سنة ١٩٣٠ ، حدد عدد الاعضاء بـ ١٥ عضوا تكون مدة كل عضو تسع سنوات ينتخبون عن طريق ترشيح محكمة التحكيم الدائمة للاعضاء اللائقين وانتخاب وتصويت جمعية عصبة الامم •

وقد كان من بين التوصيات التي قدمتها اللجنة القضائية الخاصة تحديد اعمال المحكمة والتي تضمنت وجوب لجوء الدول الى محكمة العدل الدولية في المنازعات التي تتعلق[١٧] بـ (١) تفسير المعاهدات (٢) أي سؤال يتعلق بالقيام بتفسير احدى نواحي القانون الدولي (٣) النظر في المخالفات التي تعتبر خرقا لالتزامات الدول المختلفة (٤) تقدير التعويضات التي يجب ان تقدمها الدول المخالفة لهذه الالتزامات •

---

(١٦) أنظر Fenwick المصدر الذي ورد ذكره سابقا (ص ٥١٦)
(١٧) أنظر Schuman ,''International Politics' (ص ١٧٧)

الا ان اقتراحات اللجنة القضائية لم تحظ بتأييد الجمعية العامة ومجلس العصبة ، حيث قرر الاخير أن تنظر محكمة العدل الدولية في المنازعات التي تقدمها اليها الدول بصورة اختيارية ٠ هذا ما عدا الدول التي تقرر من تلقائها وجوب الرجوع الى المحكمة حين نشوب أي خلاف قد يظهر بين الاطراف المتعاقدة في معاهدة او اتفاقية ما ٠ وهكذا اصبح الرجوع الى المحكمة الدولية واجبا للدول التي تلزم نفسها واختياريا بالنسبة للدول التي ترى عكس ذلك ٠ وقد عملت المحكمة بهذا الاسلوب من سنة ١٩٢٢ ، أي منذ سنة تشكيلها ، الى سنة ١٩٤٦ ، وكانت آرائها التي قدمتها والقضايا التي حسمتها طوال تلك المدة ذات قيمة عظيمة بالنسبة للعلاقات الدولية ٠ وبتشكيل هيئة الامم المتحدة ، وجد ، انه من الضروري اعادة تشكيل المحكمة العليا ٠ وبالفعل تم ذلك عام ١٩٤٦ ، بعد اجراء شيء من التعديل على المحكمة السابقة ، واصبحت بموجب ميثاق هيئة الامم قسما رئيسيا من اقسام الهيئة المذكورة ٠ وبناء على ذلك ظل عدد اعضاء المحكمة (١٥) عضوا كما في السابق ، ينتخبون عن طريق ترشيح محكمة التحكيم وموافقة الجمعية العامة ومجلس الامن ، ويعملون لمدة تسع سنوات ، ويبدل ثلث الاعضاء كل ثلاثة سنوات كما ظل « البند الاختياري » فيما يخص ذهاب الدول الى المحكمة حين حصول نزاع لديها ، ما عدا الدول التي تلزم نفسها بالذهاب الى المحكمة في منازعاتها ٠

هذه هي أهم طرق المفاوضات الدبلوماسية التي تستخدمها الدول اليوم لحل المنازعات بينها بالوسائل السلمية ٠ وجدير بالملاحظة ان هذه الطرق لم توجد دفعة واحدة وانما تنوعت وتطورت بتطور الدول من جهة ، وتطور العلاقات بينها من جهة اخرى ٠ فلا يخفى للمتتبع ان المفاوضات في أول نشوء الدول كانت تتم بين الملوك أو من يتكلم باسمهم على صعيد شخصي أكثر منه على صعيد رسمي ٠ وكانت تحسم الخلافات حين اجتماع هؤلاء الملوك على أساس التراضي وبصورة سرية ٠ وكانوا يقتصرون على أنواع محدودة من طرق المفاوضة كالمفاوضة المباشرة والتحكيم ٠ واذ ان السلاطين

القدماء كانوا يستخدمون المفاوضة المباشرة والتحكيم فان ذلك كان يتم تحت ظروف وشروط واهداف تختلف عن العصر الحديث • فكانت المفاوضة مقتصرة على الملوك أو حاشيتهم ، وهي تتم لا بدافع المحافظة على السلام العالمي وانما على اساس المصلحة الذاتية والقربى والصداقة القائمة بينهم • واذا كانت طريقة التحكيم في المفاوضة قد استخدمت منذ العصور القديمة ، وانها أستمرت بنطاق ضيق في القرون الوسطى ، فانما كانت تستخدم في غير الاحوال والشروط التي تستخدم في عصرنا الحاضر • فكثيرا ما كان يجري التحكيم تحت ظروف غير طبيعية ، لا يستطيع معها الحكم الى التوصل الى حكم حيادي • فقد وجد ان التحكيم كان يستخدم ، مثلا ، بعد الانتهاء من الحروب ولغرض توزيع الغنائم • ومعلوم ان هدف التحكيم الاساسي اليوم فض النزاع بحيث لا يؤدي تطور الحوادث الى اندلاع الحرب •

هذا من جهة ، ومن الجهة الاخرى ، فان تطور مفهوم الدولة في العصر الحديث ونشوء التمثيل الدبلوماسي وازدياد احتكاك الدول مع بعضها وظهور المنظمات الدولية ، كل هذه أوجدت طرقا جديدة للمفاوضة واوجدت معها اهدافا وغايات تختلف عن العصور التي سبقتها • ومن هذه الطرق الجديدة التسوية القضائية ، ولجان التحقيق المنبثقة عن المنظمات الدولية • وليس هذا فحسب • فان تشابك المصالح بين الدول وتعقدها ، اظهر الحاجة الى ايجاد هيئات كمحكمة العدل الدولية التي تسير وتهتدي بقواعد عامة وشاملة وهي قواعد القانون الدولي • وغني عن البيان ان هذه المحاكم العالمية ما هي الا طريقة جديدة في ركون الدبلوماسية الى القضاء وهو ما يسمى بالقضاء الفني • وفوق كل ذلك فان الظروف الجديدة ، كتنوع وتقدم ودقة وخطر الاسلحة الجديدة ، دعت الدول الى الاهتمام بدرجة قصوى على تفادي وقوع الحرب والتأكيد على الوسائل السلمية الجديدة منها والقديمة ، لمنع وقوع الحرب والمحافظة على السلام العالمي •

وبالاستطاعة القول ان المنظمات الدولية كعصبة الامم والامم المتحدة والمؤتمرات والاجتماعات المنبثقة منها لم تنشأ الا نتيجة شعور الدول باخطار الحروب وذلك باتخاذها مقرا عاما تجتمع فيه كافة الامم للتداول في شؤونها وتحسين أحوالها وحل مشاكلها دونما اللجوء الى وقوع الحروب بينها • وهذا بالذات نوع من القضاء الذي يمكن تسميته بالقضاء السياسي • ومما يزيد في عظم التأكيد على الوسائل السلمية في حل المنازعات بين الدول ، هو ان بجانب وجود الاسلحة الفتاكة التي تستطيع تدمير البشرية ، كالقنابل الذرية مثلا ، فان اندلاع الحروب في العصور الحديثة قد تجلى بظاهرة جديدة وهي انه سرعان ما تتحول الحرب المحلية الى حرب عالمية تشترك فيها اغلب دول العالم • وطبيعي ان هذه السرعة في تحول الحرب الى مستوى عالمي ما هي الا نتيجة لارتباطات الدول بعضها مع بعض • وهكذا يتبين لنا كيف ان اهمية المفاوضات السلمية قد ازدادت وتنوعت وتطورت بتطور الدولة الحديثة •

المؤتمرات والاجتماعات العالمية :

''International Congresses and Conferences''

المؤتمرات والاجتماعات الدولية ما هي في الواقع الا وجه جديد للدبلوماسية والتي غالبا ما يطلق عليها بدبوماسية المؤتمرات والاجتماعات الدولية •

فمن أهم ميزات العصر الحديث كثرة الاجتماعات التي تعقد على الصعيد العالمي • والمؤتمرات والاجتماعات العالمية وان مارستها الامم في القديم ، فانها كانت على نطاق ضيق ولم تكن ذات أثر وشمول كما هي عليه اليوم • فقد كان الفقهاء قديما ينظرون الى المؤتمرات والاجتماعات الدولية كوسيلة لازالة الخلافات التي تنشأ بين الدول وحسب • والواقع ان المؤتمرات والاجتماعات بمفهومها الواسع الحديث قد خرجت بعيدا عن مفهومها القديم بحيث أصبحت اليوم الاداة الفعالة لبناء صرح قواعد

عالمية للسلم • وبهذا الثوب الجديد ، أخذت تتطـرق الى جميع نواحي الحياة من اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وذلك لبناء سلم عالمي بطـرق ايجابية • وعلى هـذا أصبحنا نجد انعقـاد مؤتمرات واجتماعات فنيـة واقتصادية وسياسية وقانونية وغير ذلك من الانواع التي يصعب حصرها • ويعزى كل هذا التنوع في الاتجاه الجديد الى طبيعة المجتمع العالمي المتطور ، والمتميز بتشابك مصالحه وحاجة أجـزائه (الدول) بعضـها الى بعض للتعاون في نواح كثيرة وكثيرة جدا ، الغرض منها ايجاد توازن بين حقوق كل دولة من جهة وضمان السلم والرخاء والتقدم العالمي من جهة اخرى •

ومما دفع الى الاكثار من ممارسة المؤتمرات والاجتمـاعات بنطاقهـا الواسع جدا ، هو قيام المنظمات العالمية وعلى الاخص منذ ظهور عصـبة الامـم (League of Nations) الشعور الجديد في عالم العلاقات الدولية : ذلك الشعور الذي يؤكد « الضمان الجماعي » (Collective Security) وكنتيجة طبيعية لمثل هذه الدعوة ، أن نجد المؤتمرات المختلفة منذ نهاية الحرب العالمية الاولى تنعقد الواحدة تلو الاخرى - وكل ذلك لتحقيق أهداف سامية ، الا وهي اقرار الدول اجماعيا على وضع مبادىء عامة تحدد استخدام الاسلحة واللجوء الى العصبة في حل مشاكلها وبالتالي المحافظـة على السلام العالمي • وما مؤتمر لندن البحري وجنيف للسلم بعد الحرب العالمية الاولى الا تحقيقا للاهداف المذكورة أعلاه • ولم تتوقف هـذه المحاولات بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، وانما استمرت الدعوة الى خلق منظمة جديدة ، الغاية منها تحقيق نفس الاهداف • وقـد انتصـرت تلك المحاولات بتكوين منظمة الامم المتحدة لتسير بنفس الرسالة التي حملتهـا عصبة الامم • ومنذ عقد المؤتمر العام في سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ لوضع مسودة ميثاق الامم المتحدة توالت المؤتمرات تباعا بشكل أوسع عددا من السابق • ومن هذه مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والبطالة الذي عقـد في هافانا عام ١٩٤٧ والذي كان من نتائجه أن وضع مسودة لتنظيم التجـارة الدولية ، ومؤتمر العلاقات الاسيوية الاول الذي عقد في نيو دلهي عام١٩٤٧

أيضا ، ومؤتمر باريس في السنة نفسها ، والذي هدف الى استعادة تنظيم كيان الدول الاوربية بعد ما لاقته من تدمير في الحرب وما تستطيع الدول الاخرى الغنية ـ كالولايات المتحدة ـ أن تقدمه من مساعدة في هـذا الصدد • وأخيرا مؤتمر الدول الامريكية الذي عقـد في ريو عام ١٩٤٧ لوضع المبادىء العامة للسلم وغيرها من المؤتمرات الكثيرة الاخرى •

وقبل الولوج في الموضوع ، هناك حاجة الى ناحية مهمة وهي التميز بين المؤتمرات ''Congresses'' وبين الاجتماعات ''Conferences'' طالما انهما مبعث للوقوع في الخطأ في بعض الاحيان • ففي القـديم ، كان الاعتقاد السائد لدى الفقهاء ان هناك فروقا تميز المؤتمرات عن المجتمعات العالمية • فالمؤتمرات ، على ما اعتقد به هؤلاء الفقهاء ، كانت تتصف ببعض الخصائص منها انهـا أكثر رسمية وأكثر أهمية وأكثر عموميـة من الاجتماعات العالمية[١٨] • وقد اعتقد الفقيه الكلاسيكي فوشيل (Fauchille) ويشاركه في الرأي الفقيه دون (Dunn) وبعض الفقهاء الآخرين ان « الفرق بـين المؤتمرات (Congresses) والاجتماعات الدولية (Conferences) ينحصر في ان المؤتمرات تضم رؤساء الدول أو كبار وزرائهم في حين ان الاجتماعات الدولية تضم الوزراء الثانويين أو الممثلين السياسيين[١٩] • وحتى حديثا فان بعض الكتاب أمثال جونه (Jonnet) ـ ويقف بجانبه بعض الكتاب الآخرين ـ من ظل يفرق بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية: فهو في ذلك يقول ان « الغاية من المؤتمرات اعـادة السلم وتوطيد أركانه في حين الاجتماعات الدولية ترمي الى صيانة السلم والحؤول دون نشوب الحرب بين الدول • وتعقد المؤتمرات عادة لاسباب سياسية في حين ان الاجتماعات الدولية لا تحصر نطاق عملها بالشؤون السياسية فقط بل تتعداها الى شؤون اخرى اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية الخ ••• »[٢٠] ويستنتج الاستاذ

---

(١٨) أنظـر International Organization: Potter (ص ١١٧)
(١٩) أنظر جونه : موجز الدبلوماسية ، (ص ٢٥٦)
(٢٠) المصدر السابق نفسه •

جونه من ذلك ان « الاجتماعات الدولية أقل أهمية من المؤتمرات لان الحلول التي تقترحها قد لا تؤدي الى النتيجة المتوخاة ، وان الاجتماعات الدولية تسبق عادة انعقاد المؤتمرات التي تعتبر أبحاثها السياسية أكثر من الابحاث الاقتصادية أو الحقوقية التي تعالجها الاجتماعات عادة • وما عدا هذه الفوارق فالمؤتمرات والاجتماعات الدولية متشابهة من حيث صفتها الدبلوماسية وصفة موظفيها الدبلوماسيين والشؤون الدولية التي تعالجها واصول العمل المتبع فيها • »[٢١] •

والواقع فان الفوارق بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي مر ذكرها قد تكون صائبة الى حد ما من الناحية النظرية ، أما من حيث التطبيق فهذا ما لا يؤيده تاريخ سير الحوادث الدولية في العصر الحديث • ففي استعراض عام لهذه الحوادث منذ القرن التاسع عشر الى الوقت الحاضر يرينا ان مثل هذا التميز يمكن اعتباره شكليا أكثر منه تطبيقيا وواقعيا • فالقول ان المؤتمرات أكثر رسمية وعمومية وبالتالي أكثر أهمية ينقصه الدليل العلمي والعملي • ثم ان العبرة ليست بعظمة الاحتفالات ورسميتها ، وانما بالاهداف التي تجتمع المؤتمرات من أجلها ، والغايات النبيلة التي ترمى الى تحقيقها والنتائج (كالمعاهدات والاتفاقات وغيرها) الفعلية التي تؤديها • وحين نرجع الى سجل المؤتمرات والاجتماعات الدولية نجد انه يخالف كل المخالفة ما جاء أعلاه من تميز • فلا يمكن أن نجد بين المؤتمرات والاجتماعات ما هو أكثر رسمية وعمومية مثلا من اجتماعي لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ ، وكذلك اجتماعات باريس لعام ١٩١٩ (Paris Conferences) • ومع كل هذا فقد سميت هذه باجتماعات (Conferences) وليس بمؤتمرات (Congresses) كما جاء أعلاه •

ازاء ما تقدم، فاننا اذ نشير الى ذلك في بحثنا، سوف لانفرق بين الاجتماعات والمؤتمرات الدولية ، طالما ان ليس هناك فوارق أصيلة تميز بينهما • على

---

(٢١) المصدر السابق نفسه •

انما يجدر بنا القول أيضا ان مصطلح « مؤتمر » قد أصبح في الوقت الحاضر الاسم الشامل لكل الاجتماعات والمؤتمرات مهما كان نوعها • وان الذي يميز بين المؤتمرات المهمة عن غيرها ، التسميات المقترنة بهـا • فاذا كان الاجتماع يضم رؤساء الدول الكبار ، فعنـد ذلك يسمى بمؤتمر وزراء الخارجية • وهكذا حين يعقد المؤتمر لاغراض اجتماعية أو قانونيـة أو اقتصادية فحينئذ يسمى بالمؤتمر القانوني أو الاقتصادي أو الاجتماعي •

كيف تعقد المؤتمرات الدولية :

تلجأ الدول الى عقد المؤتمرات الدولية لحل الخلافات بينها بالنظر لما للمؤتمرات العالمية من قيم وآثار نفسـية وميكانيكية تفوق الدبلوماسية المباشرة[٢٢] • فالمؤتمرات أكثر مرونة وسرعة من الدبلوماسية المباشرة : سواء من ناحية المواضيع التي يتناولها المؤتمر أو من ناحية الاعضاء المساهمين فيه[٢٣] • وفوق ذلك فان المؤتمرات تضفي على المجتمعين جوا أكثـر انسانية[٢٤] لما فيها من احتكاك مباشـر وتأثير شخصي وهي بذلك أقل رسمية وتعقيدا من الطرق الدبلوماسية الاخرى الخاصة بحل الخلافات •

ان النظرة الى عقد المؤتمرات في حل المسائل الدولية هي نظـرة جديدة ووجه جديد للدبلوماسية الحديثة • وانه وان كانت بعض الدول في القديم قد نجحت في عقد عدد قليل من المؤتمرات بنطاق ضيق ولاغراض محدودة ، فانها على العموم لم تكن تميل الى الاعتقاد بوجود أية حاجة لعقد مؤتمرات على صعيد عالمي • ويعزى السبب في ذلك الى شعورها النفسي ـ أولا بعدم الحاجة الى عقد اجتماعات على مستوى عالمي • وثانيا للخوف الذي كان يسودها من نتائج الجلوس على مائدة مستديرة تجمع عددا كبيرا من الدول • اذ كانت تعتقد ان مثل هذا العمل مبعث للتدخل في سيادتهـا

(٢٢) انظر Internatoinal Organization: Potter (ص ١١٥) •
(٢٣) المصدر السابق نفسه •
(٢٤) انظر المصدر السابق •

وسياستها التي هي من صميم اختصاصها • ولربما كان عامل قلة الاحتكاك بين الدول المتأتي عن قلة التعاون والمشاركة في حل المسألة العامة ، من أهم الاسباب التي أدت الى عدم عقد المؤتمرات الدولية •

وحين نمت المصالح المشتركة منذ أواسط القرن التاسع عشر وبصورة واسعة جـــدا في القرن العشرين ، بفعل الاختراعات الجديدة وتحسين المواصلات ووسائل الانتاج وفيض السلع ، نما معها الاحتكاك ، ووجدت الحاجة الى تنسيق الجهود والتعاون في الميادين المختلفة • وأول مظهر من مظاهر تنسيق الجهود هذه هو ظهور الدعوة الى عقد مؤتمرات دوليـــة تستطيع عن طريقها جمع عدد لا بأس به من الدول في مكان معين لغرض طرح المشاكل المشتركة وتنسيق الجهود والتوصل الى حلول تفيد المجموع • وقد كان من خصائص مثل هذه المؤتمرات وحدة كيـــانها (أي استقلالها وعدم ارتباطها مع أية منظمة اخرى) ومحدودية صلاحياتها بسبب القيدات الواسعة التي كانت تفرض على الممثلين في تلك المؤتمرات •

فمن حيث وحدة الكيان كان كل مؤتمر دولي يعقد (وذلك قبل نشوء عصبة الامم وهيئة الامم المتحدة) مستقلا في كيانه ونظامه واجراءاته عما سبقه أو ما سيليه من المؤتمرات الاخرى • ومعنى ذلك ان المؤتمرات الدولية في أول عهدها كانت لا تعتبر الواسطة الدائمية لمعالجة المشـــاكل الدولية • ولهذا كان نظام الاجتماعات وبرامج الاعمال توضح في كل مرة من قبل الدولة صاحبة الاقتراح أو عن طريق لجنة خاصة تعين لهـــذا الغرض • وعلى هذا الاساس لم تتكون قواعد عامة واصول موحده تسير بهديها جميع المؤتمرات الدولية • وكل ما هنالك بعض التقاليد المرعية التي تكونت عن طريق العادة وظل يرعاها من بعدها الآخرون • ولهذا السبب فان مثل هذه المؤتمرات تسمى بالمؤتمرات المستقلة نسبة الى استقلال كل مؤتمر • أما من حيث الصلاحيات فكان الممثلون يزودون بتعليمات مقيدة وعليهم السير بموجبها • وفي جميع الحالات تشترط هذه التعليمات حصول موافقة الجهة الموفدة على جميع الاتفاقات التي تحدث في المؤتمر •

وبظهور ـ المنظمات الدولية الدائمة ـ كعصبة الامم وهيئـة الامم المتحدة ـ قُدّر لطريقة عقد المؤتمرات أن تلعب دورا كبيرا فيها • فقد أصبحت هذه المنظمات (بما فيها الجمعية العامة والمجلس واللجان المختلفة التابعة لها) الاداة والمكان الدائم للتحدث في المشاكل الدولية • وكان طبيعيا أن تأخذ هذه المنظمات بنظام المؤتمرات بعد أن أجرت عليه بعض التعديلات• ومن هذه التعديلات ادارة اللجان والاقسام المختلفة بضمنها الجمعية العامة ومجلس الامن اجتماعاتها على أساس نظـام المؤتمر الدوري • وفي هذه الحالة يحدد سلفا أسماء الدول المشتركة للالتئام في الوقت المعين • وبذلك قضي على الارتباك السائد في المواعيـد للمؤتمرات الدوليـة المستقلة • وبموجب هذا التطور أصبحت المؤتمرات تخضع لنظام ثابت هو نظـام المنظمات الدولية الدائمة • وبهذه الوسيلة زال دور الدولة المقترحةواستبدل محله دور هذه المنظمات ولجانها الخاصة المشرفة على سير وتنظيم أعمال المؤتمرات •

على ان باب المؤتمرات الدولية المستقلة (خارج نطاق هيئة الامم) لم يغلق قط وانما ظل مفتوحا أمام الدول في الدعوة الى عقد مثل هذهالمؤتمرات في المسائل المشتركة العامة والتي تهم السلام والاستقرار العالمي • وما مؤتمر جنيف لوزراء الخارجية لعام ١٩٥٨ للنظر في حل مشكلة برلين الا شاهدا على ذلك • والجدير بالذكر ان التقاليد الخاصة بالتنظيم وجدول الاعمال والمواضيع المتناقش عليها من قبل الدولة الداعية والدور الذي تستطيع أن تلعبه في كل منها ظل مطبقا ومحترما من قبل الدول المشتركة في المؤتمرات الدولية المستقلة الى يومنا هذا • وهذا ما سنتطرق اليه في الصفحات التالية بشيء من التفصيل •

ويبدأ الشعور بالحاجة لعقد مؤتمر دولي مستقل عادة من قبل احدى الدول للنظر في أية قضية مشتركة ولها مساس بالتوازن الدولي • ولا بد أن يحظى هذا الشعور بتأييد دولة ثانية على الاقل حيث يعقد ممثلا الدولتين اجتماعا بهذا الخصوص للتداول في تسوية المسألة العامة ذات الطبيعـة

الدولية • ويصح تسمية مثل هذا الاجتماع بالمؤتمر الدولي ، الا انه وان صح ذلك فانه لا يخرج عن كونه تسمية أدبية • فقد جرت العادة أن يتألف المؤتمر الدولي من ثلاث دول على أقل تقدير(٢٥) •

ومتى ما تجاوب شعور أكثر من ثلاث دول بضرورة عقد مؤتمر دولي في هذه المسألة الدولية أو تلك ، فان مستوى المؤتمر الدولي ينتقل من نطاقه الضيق الى النطاق الواسع • وفي تلك الحالة تتقدم الدولة صاحبة الاقتراح بالدعوة الى عقد مثل هذا الاجتماع الدولي العام • وتوجه الدعوة عادة الى كافة الدول الاخرى التي يمسها الموضوع من ناحية من النواحي بحيث قد يصبح عددها الثلاثين أو الاربعين أو أكثر • وفي هذه الحالة تزداد درجة تنظيم المؤتمر بحيث يوضع منهاج تمهيدي للمسائل التي سيناقشها المؤتمرون تعده الدولة صاحبة الاقتراح ، كما يعين مكان الاجتماع ومدته والى آخر ذلك من اعدادات تنظيمية للمؤتمر(٢٦) •

ان الدولة صاحبة الاقتراح(٢٧) بعقد مؤتمر دولي هي في الواقع

---

(٢٥) أنظر International Organization: Potter (ص ٤٠٢)
يذكر الاستاذ بوتر ان المؤتمرات التي تضم دولتين فقط ليست غير واردة اطلاقا • فالاجتماعات التي حدثت وتحدث بين قطبين من أقطاب السياسة (كاجتماع روزفلت ـ تشرشل عام ١٩٤١ ، وترومان ـ آتلي عام ١٩٥٠) هي من الشواهد على ذلك •

(٢٦) انظر International Organization: Hill (ص ٤١٠)

(٢٧) قد تكون الدولة صاحبة الاقتراح هي نفسها ذات علاقة مباشرة في الخلاف مع دولة أخرى وترى من الاوفق الدعوة الى عقد مؤتمر دولي يضم عددا من الدول للتعاون في حل ذلك الخلاف • فمثلا كانت الدعوة الى عقد مؤتمر دولي في برلين عام ١٨٨٤ لمناقشة المشاكل الافريقية موجهة من قبل كل من المانيا وفرنسا باعتبارهما الدولتين المعينتين بصورة مباشرة في الامر • وقد يقدم الاقتراح بعقد مؤتمر دولي من قبل دولة لا يهمها الامر بصورة مباشرة • ومن الامثلة على ذلك دعوة الولايات المتحدة عن طريق رئيس جمهوريتها ثيودور روزفلت لعقد مؤتمر في الجزائر عام ١٩٠٦ لحل المشاكل القائمة بين فرنسا والمانيا في مراكش • واخيرا قد تكون الدولة صاحبة الاقتراح حيادية ولا يمت لها الموضوع بأية صلة وهدفها من كل =

حرة في توجيه الدعوة للدول التي ترى اشراكها في ذلــك المؤتمر أمرا ضروريا • ومما لا شك فيه فانها تأخذ بنظر الاعتبار الجهات المتقــاربة والمختلفة في الرأي تجاه مشكلة دولية تمس جميع الاطراف المعنية • كما تأخذ بنظر الاعتبار دعوة الدولة صاحبة المركز والنفوذ في المنطقة الواقعة فيها المشكلة الدولية • وكما اسلفنا سابقا فانه ليس هناك أي تقييد في عدد الدول المؤلفة للمؤتمر • والتحديد الضمني الوحيد هو مدى مساس القضية ورغبة كل دولة موجهة الدعوة اليها للاشتراك في المؤتمر الدولي • فقــد تدعو مثلا الدولة التي قامت بوساطة أو بمساع حميدة أو انها تدعو الدولة أو الدول التي ترتبط بمنظمات اقليمية ويهمها الاستقرار في تلك المنطقة • وقد تجد الدولة صاحبة الاقتراح ضرورة بذل مساعيها لخلق الرغبة كأن تنتهز الفرصة التي ينشأ فيها الخلاف بالضبط مثلا • ولا تستطيع الدولــة صاحبة الاقتراح معرفة من سيشترك في ذلك المؤتمر الا بعد الحصول على موافقة كل دولة وجهت الدعوة اليها بصورة رسمية •

والعادة الجارية أن توجه الدولة صاحبة الاقتراح بعقد مؤتمر دولي دعوتها عن طريق ممثليها الدبلوماسيين في الخارج « سواء أكانت لهــا مصلحة خاصة في هذا الاجتماع أو كانت غايتها مجرد حسم خلاف قائم بين دولتين ولا سيما اذا سبق لهــا وأن بذلت في سبيل ذلــك وساطتها ومساعيها الحميدة »[٢٨] وقد جرى العرف الدولي أن يعقد المؤتمر الدولي على أراضي الدولة صاحبة الاقتراح • وقد يجوز انعقاده بصورة استثنائية في أراضي دولة اخرى ، وحين ذلك يكون توجيه الدعوة للــدول من واجب الدولة المضيفة • ويدخل ضمن هذا الاستثناء عدم ملائمته عاصمة الدولة صاحبة الاقتراح من حيث المناخ أو عدم توفر المكان الهادىء الذي

= ذلك نشر الاستقرار والسلام والصفاء بين الدول • ومن الامثله على ذلك دعوة قيصر روسيا الاسكندر الثاني لعقد مؤتمر دولي في سانت بيترسبرك عام ١٨٦٨ للحد من استعمال القسوة في الحرب •

(٢٨) جونه ، مصدر سبق ذكره ، (ص ٢٦١)

هو ضروري لانجاح أعمال المؤتمر • أو ان بعض المدن كجنيف ولاهاي مثلا قد اكتسبت شهرة عالمية على اعتبار ان العادة جرت أن تكون مركزا لمثل هذه الاجتماعات • ويسود الاعتقاد اليوم لدى الدول ان أفضل طريقة لتحديد مكان الاجتماع هي أن يعقد في أكبر عدد من العواصم على التوالي طالما ان الدولة التي يعقد على أراضيها المؤتمر الدولي تعتبر ذلك شرفا لها[٢٩] •

وقبيل انعقاد المؤتمر ، أو بالاحرى في فترة توجيه الدعوة من قبل الدولة صاحبة الاقتراح ، ترسل هذه الدولة تعليمات تشتمل على مسودة تتضمن تحديد الموضوع المختلف فيه وطرق بحثه ومعالجته بصورة مبدئية، بالاضافة الى التعليمات الاخرى الخاصة بمسودة جدول الاعمال وتاريخ ومكان عقد الاجتماع ولغة المؤتمر • وحين تستلم كل دولة مدعوة تلك الحلول المبدئية ، تقوم بدورها بالتشاور مع الدول الاخرى عن طريق تبادل المذكرات وحين ذلك تحدد موقفها الاخير في الموضوع[٣٠] • حتى اذا ما قدم الممثلون جميعا الى مكان الاجتماع تكون كل دولة قد قدمت اقتراحها لمناقشته مبدئيا في اجتماع عام تحضره جميع الوفود بغية الوصول الى اتفاق على تحديد الموضوع نهائيا •

القواعد والاصول المرعية في المؤتمرات الدولية

جدول الاعمال :

لقد جرى العرف الدولي أن يعقد ممثلو[٣١] الدول المشتركة في

---

(٢٩) انظر المصدر السابق نفسه ، (ص ٢٦٢)

(٣٠) المصدر السابق ، (ص ٢٦٢)

(٣١) يحمل كل ممثل كتابا للتفويض من دولته يؤهله الاشتراك في المؤتمر الذي وافقت عليه كمندوب عنها • وتدقق هذه الكتب من قبل لجنة خاصة قبل انعقاد الاجتماع التمهيدي العام • وتختار الدول ممثليها في المؤتمرات العالمية عادة من بين الاشخاص الذين لهم سمعة عالية ومعروفين لدى الاوساط الدولية بتجربتهم في هذا الحقل •

المؤتمر اجتماعا تمهيديا عاما للبحث في جدول الاعمال[٣٢] أو المنهاج الذي بين يدي كل منهم والموضوع من قبل الدولة صاحبة الدعوة • وبعد المداولة فيه والاعتراض على بعض نقاطه من قبل بعض ممثلي الدول ، يصوت الحاضرون على هذا الجدول ويصبح بعد ذلك الاساس الذي تسير بموجبه كافة اللجان المختصة التي تعقد عادة بعد الاجتماع التمهيدي العام لغرض الدراسة التفصيلية لمواضيع المنهاج • ومما لا يخفى ان ما يجرى من اعتراضات أثناء الاجتماع التمهيدي العام لا يمكن أن ينتج عن تقديم منهاج مقابل[٣٣] ، طالما ان الدول المؤتمرة قد رضيت مبدئيا بالدور والمنهاج التمهيدي الذي قدمته الدولة صاحبة الدعوة واذا حصل هذا ، وهو قليل الحدوث ، فانه لا يمكن أن يعد كخطوة مقيدة لانجاح أعمال المؤتمر وانما خطوة مصوبة ضد نجاحه • لان مثل هذه الخطوة تثير منذ البداية عدم الاعتراف بحسن نية الدولة المقترحة وربما انها تسبب لها ولغيرها بعض الشكوك الامر الذي لا يساعد على الانسجام والوئام التام المرجو من جميع المؤتمرين •

اختيار الوفود :

ولا توجد أمام الدولة المشتركة في مؤتمر دولي أية قيود في طريقة اختيار وفدها الى المؤتمر • فهي حرة في تحديد عدد أعضاء الوفد ، اللهم الا اذا كان تعليمات تقضي بتحديد العدد • ومن المؤتمرات الدولية التي

---

(٣٢) يقول الاستاذ جونه في هذا الصدد « ان الدولة الداعية هي التي تضع غالبا جدول أعمال الاجتماعات الدولية وترسل نصه مع كتاب الدعوة • ولوضع جدول الاعمال بصورة مسبقة أهمية عظمى اذ يتيح للدولة المشتركة أن تطلب أثناء المناقشات التقيد بالابحاث الواردة بهذا الجدول او درس قضية مسجلة اذا كانت لم تطرح على بساط البحث ، أو الغاء قضية لا يرغب في اثارتها ، او ابداء وجهة نظرها في مسألة ما ، قبل البدء بالمناقشات •
انظر موجز الدبلوماسية ، تعريب سموحي فوق العادة (ص ٢٣٦)

(٣٣) انظر International Organization: Potter (ص ١٢٢)

جاء فيها ذكر التحديد لعدد الاعضاء مؤتمر باريس عام ١٩١٩ مثلاً • ففي هذا المؤتمر حدد عدد أعضاء وفود الدول الكبرى بـ (٥) أعضاء وأعضاء الدول الصغرى من (١ ـ ٣) أعضاء لكل منها • ومن المؤتمرات التي لم يحدد فيها العدد مؤتمر سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ ، اذ وجدت فروقا بين عدد ممثلي كل دولة فيه والتي تراوحت بين مندوب واحد وأربعة عشر مندوبا •

ومنذ عام ١٨٩٩ أخذت الدول تعمل بتوصيات مؤتمر لاهاي التي جوزت لها تعيين خبراء في وفودها من اقتصاديين وقانونيين ومحاسبين والى غير ذلك • ومما لا شك فيه فان مثل هذا الفتح الجديد قد ساعد على عقد مؤتمرات ولجان تابعة لها على مستوى علمي يقر بمبدأ الاختصاص ويدعم المناقشات بالمعلومات الفنية والارقام التي من شأنها أن تساعد على اثبات الحجة بأقل وقت وأوسع مدى للتفاهم الدقيق أثناء المناقشات التي تدور في المؤتمر •

ويرأس وفد كل دولة عادة رئيسا يختار من بين الذين لهم خبرة وممارسة معروفة في الشؤون الدولية • وتختلف درجة الرؤساء هؤلاء بحسب أهمية المؤتمر • ففي المؤتمرات المهمة ، لا تتردد الدول في ارسال وزير خارجيتها ليترأس وفد بلاده ، طالما ان ذلك من حقه كونه الموجه الاول للسياسة الخارجية • « غير ان هذا الحق يتعارض مع التقاليد القديمة ، ولا يخلو من مساوىء متعددة ، وفي الواقع ان احتكاك أعضاء الحكومات المسؤولين قد يؤدي الى تعكير صفاء العلاقات الدبلوماسية ، كما انه يتعذر على وزير الخارجية أن يرتبط بتعهدات ومواثيق قد لا يتاح له تنفيذها في حين يبقى الامر ممكنا بالنسبة للمندوب العادي • ومع ذلك فان التاريخ الدبلوماسي لم يؤيد هذه المحاذير لان كثيرا من الاجتماعات الدولية الحديثة التي اشترك فيها وزراء مسؤولون أدت الى أحسن النتائج »[٣٤] •

---

(٣٤) موجز الدبلوماسية ، مصدر سبق ذكره ، (ص ٢٦٦) •

ان ترأس وزير الخارجية لوفد دولة ما ، لا يعطي في الواقع أي امتياز لتلك الدولة . ذلك لان من قواعد المؤتمرات والمجتمعات الدولية المساواة بين الدول في الحقوق والامتيازات . وحتى في التصويت ، فانه لا يجوز لاية دولة أن تحصل على أكثر من صوت واحد مهما بلغ عدد أعضاء وفودها ، لان الغرض من تنويع اختصاص الاعضاء هو دعم موقف ووجهة نظر دولة ما أمام الدول الاخرى وليس الحصول على أصوات أكثر . وكذلك هي الحال مع درجات المندوبين . فالكل متساوون في الحقوق وان اختلفت درجاتهم .

وثمة ناحية اخرى وهي ان بعض الدول لا ترسل مندوبين عنها باعتبارهم الممثلين لدولهم المشتركة في المؤتمرات بصورة رسمية ، وانما ترسل مراقبين (Observers) أو مشاهدين ، باعتبارها دولة غير مشتركة بصورة رسمية ولكن يهمها أن تتبع ما يجري بين الدول من شؤون ومفاوضات عليها تقف على الوضع الدولي الحقيقي . حتى اذا ما وجدت بعد تلك المراقبة ان هناك ما يعنيها بصورة مباشرة ، فانها قد تقرر الاشتراك في المؤتمرات الدولية التي تليها . ولا يخفى ان نظرية اشتراك الدولة بصورة غير رسمية عن طريق ارسالها مراقبين يعود ابتكارها الى الولايات المتحدة الامريكية . ان هذا السلوك جاء نتيجة لسياسة الانعزال التي مارستها أمريكا طويلا ، والذي لا يخلو من نقد الفقهاء . ذلك ان عدم اشتراك الدولة بصورة رسمية ، بالاضافة الى انه يحرمها من الفوائد التي قد تجنيها من جراء اشتراكها وتعاونها مع الدول الاخرى ، فانه في عين الوقت موقف متردد وينقصه روح الصراحة والتعاون الواضح مع الآخرين. ومهما يكن من أمر ، فقد دأبت دول اخرى على نفس هذا النهج ، ذلك بارسالها مراقبين الى المؤتمرات الدولية . والواقع فان مثل هذه الدول ، ترى ان ارسال مراقبين هو خير من الامتناع نهائيا عن المشاركة وانه لايخلو كذلك من بعض الفوائد والتي من أهمها مساعدتها على اكتشاف الموقف الدولي العام بصورة عملية قبل أن تقرر الاشتراك بصورة رسمية . وخير

دليل على ذلك هو ان الـــدولة التي ابتكرت هذه النظرية أخذت تشترك فعليا في السنين الاخيرة في عدد كبير من المؤتمرات والمنظمات الدوليـــة بصورة رسمية •

أصول المناقشات :

وتخضع المناقشات في المؤتمرات الدولية عادة لقواعد واصول تسـير بموجبها جميع الدول المنضمة اليها • وتعين هذه القواعد غالبا وفق اتفاق عام يتم بينها • والحقيقة ان اصول المناقشات هذه قد تكونت منذ قيام أقدم المؤتمرات الدولية ، وخاصة المهمة منها ، ثم صارت على هديها من بعدها المؤتمرات التي تلتها بحيث أصبح كثير من هذه القواعد عرفا مقبولا لايحتاج الى التنويه عنه في كل مؤتمر • ولا يخفى ان أغلب هذه القواعد كانت قد استمدت جذورها من قواعد مناقشات المجالس النيابية والوطنية التي تمارسها أغلبية الدول ، حيث نقلت اليها عن طريق مندوبي الدول ممن لهم خبرة في الحياة البرلمانية •

وتتم مناقشات المواضيع المختلفة في المؤتمرات الدولية عن طريق كل من الجلسات العامة التي تضم كافة الاعضاء وعن طريق اللجان المختلفة • ففي الجلسات العـامة ترسم عـــادة الخطوط الرئيسية لمواضيع المطلوب مناقشتها • وفي اللجان الاصلية والفرعية تتم المناقشات التفصيلية • وتنظم أعمال وادارة الجلسات العامة باشراف رؤساء هذه الجلسات الذين يفتتحون المناقشات ويوجهونها بلباقة ومهارة ويحصرونها ضمن الموضوع المحدد ، كما يعلنون اقفال باب المناقشة وعرض الاقتراحات على التصويت •

وما يجدر ذكره هو ان المناقشات التي تدور في اللجان المختلفة تتم بصورة أكثر حرية من المناقشات التي تجرى في الجلسات العامة • وعن طريقها تتم الدراسات وتقدم المعلومات وتثبت الحجج على أساس علمي من قبل أن تتوصل الى نتائج وحلول ، كما انها تكون أقل رسمية ودبلوماسية من الجلسات العامة • وتزداد الصراحة فيها غالبا عندما لا تكون مناقشات

علنية • فهناك دائما مسائل عويصة لا يعلم بها الا المتخصصون ولا يمكن الادلاء بها أمام الرأي العام بالنظر لما تسببه من هياج وعدم رضاء ناتج في أغلب الاحيان من عدم فهم الناس لدخائل الامور • وعلى الرغم من ان الاتجاه العالمي أخذ يسير عند نهاية الحرب العالمية الاولى وراء تشجيع المناقشات العلنية في المفاوضات الدبلوماسية ، الا ان بعض علماء الحقوق الدوليين ظل يعتقد ان ما يدور من مناقشات حساسة في المؤتمرات الدولية لا يمكن أن يعرض بكامله أمام الرأي العام طالما تعوزه في كثير من الاحيان التفهم والادراك الكلي لحقيقة العلاقات الدولية • الا ان مساوىء الدبلوماسية السرية هي الاخرى قد تركت آثارا سيئة بحيث أخذ الناس يمجونها ويؤيدهم في ذلك بعض الساسة والعلماء في الشؤون الدوليه • وازاء هذه الاحوال فان المبدأ المتبع في المناقشات التي تدور في المؤتمرات الدولية هو جعل « بعض الجلسات علنية كجلسات الافتتاح والجلسات الشكلية وتوقيع الاتفاقيات واختتام الاعمال »[٣٥] • أما القسم الباقي والذي لابد من كتمانه ، ولو الى حين ، بغية انجاح المفاوضات ، وعدم اشتراك عوامل جديدة قد تفسد سير المفاوضات الحقيقية ، فانه ظل الى يومنا هذا يسير بحسب مبدأ الكتمان •

وبجانب مبدأ الجمع بين الكتمان والعلنية المتبع في مناقشات المؤتمرات الحديثة ، فهناك مبدأ ثان ، الا وهو المساواة بين الدول[٣٦] • فمهما كانت الدولة قوية اقتصاديا أو عسكريا أو سياسيا ومهما كانت مساحتها ومهما كان مركزها الجغرافي فلا يجوز لها أن تملك أكثر من صوت واحد عند التصويت • وغني عن البيان ان مبدأ عدم المساواة الذي كان سائدا في الماضي كان مبعثا لكثير من المنازعات بين الدول وخاصة بين الكبيرة والصغيرة ، ومبعثا لعدم اشتراك بعض الدول في المؤتمرات الدولية وذلك تفاديا من وقوعها

---

(٣٥) المصدر السابق ، (ص ٢٧١) •

(٣٦) أنظر المصدر السابق نفسه للرجوع الى التفاصيل بشأن مبادىء المناقشات الدبلوماسية (ص ص ٢٧١-٢٧٢) •

في مشاكل عدم معاملتها على قدم المساواة مع الغير • اما اليوم فقد استفادت الامم جميعا من تجاربها اذ عرفت كيف تمنع وقوع اساءة الدول الكبرى على الدول الصغرى ، وذلك باحلال « مبدأ المساواة » بينها جميعا في مفاوضاتها السلمية التي تهدف الى نشر العدالة والاستقرار في العالم • وقد أعطى تطبيق مثل هذا المبدأ ثقة جديدة للدول الصغيرة ، فزاد من نشاطها وحيويتها ورغبتها في الاشتراك في المؤتمرات الدولية المختلفة • وقد اثبتت الحوادث ان الآراء القيمة ليست ملكا للدولة الكبيرة • كما اثبتت كذلك ان الحلول المنطقية والمبدعة قد تأتي من مبعوثي الدول الصغيرة والكبيرة من دون تمييز • والذين لهم اطلاع بسير المناقشات في هيئة الامم المتحدة ، يعلمون مدى الخدمات الجلى التي تقدمها الدول الصغيرة الاعضاء في المنظمة •

ان المبدأ الثالث في مناقشات المؤتمرات الدولية ، بجانب مبدأ الجمع بين العلنية والكتمان ، ومبدأ المساواة ، فهو مبدأ الاجماع في التصويت[٣٧] • ويرجع مبدأ الاجماع في التصويت الى زمن بعيد حين كانت الدول ترى ان الطريق الوحيد للمحافظة على سيادتها وضمان مصالحها الحيوية هو عدم الزام نفسها في قرار حول مبروع يأتي مخالفا لرغبتها • وحين ظهرت المؤتمرات والاجتماعات الدولية في القرن التاسع عشر بشكل اوسع من ذي قبل ظل هذا المبدأ مطبقا ومحترما من قبل جميع الدول • ويعني ذلك ان مبدأ الاغلبية في التصويت لم ينل رضاء كافة الدول في الماضي • ومما يؤيد ذلك ان كثيرا منها كانت تمتنع عن الاشتراك في المؤتمرات الدولية المستقلة ، أي قبل تشكيل عصبة الامم ، تنعقد بموافقة الدول التي تروم الاشتراك فيها ، وانه لم يكن هناك أي مبدأ آخر يلزمها بالاخذ بنصوص الاتفاقيات التي هي لم تكن طرفا فيها وموقعة عليها بصورة رسمية ، فقد ظل

(٣٧) أنظر تعليق الاستاذ Potter في كتابه: International Organization حول مبدأ الاجماع وفحواه هو ان مبدأ الاجماع في كل خطوة صغيرة وكبيرة قد سبب متاعب كثيرة للامم المتفاوضة • وسيأتي اليوم الذى تأخذ الدول فيه بمبدأ الاغلبية أو ثلثي الآراء في مؤتمراتها الدولية• (ص ١٢٤) •

هـذا المبدأ مطبقا في كثير من المؤتمرات الدولية المستقلة حتى في القرن العشرين • ان مبدأ الاجماع في التصويت يقضي بان لا يجوز ان يوضع أي قرار مؤتمري موضع التنفيـذ ما لم يؤيد ذلك القـرار جميع الدول المشتركة • وتحاشيا من فشل جميع المفاوضات في المؤتمر ، فان أي قرار لا يحصل فيه الاجماع ، يكون نافذا بالنسبة للدول المصدقة له فقط • وما عداها فهي في حل منه • ويرى فريق من العلماء ان مبدأ الاجماع هو في طريقه الى الزوال بصورة نهائية ، خاصة بعد ظهور المنظمات العالمية (كهيئة الامم المتحدة اليوم) التي ارتبط بها أغلبية الدول الساحقة وأخذت تسير بموجب مواثيقها[٣٨] • وتقدم القرارات والتوصيات التي تتوصل اليها اللجان المختلفة الى السكرتارية العامة للمؤتمر • وهذه بدورها تنتظر ايعاز الرئيس لدعوة جميع الاعضاء بعقد جلسة أو جلسات عامة للتصويت على هذه القرارات واحدا واحدا • وحين مناقشة هذه القرارات يجوز ان يتقدم بعض الاعضاء بمشروع اقتراح لاجراء تسوية على فقرة من الفقرات • وفي تلك الحالة يترتب على العضو ان يقدم اقتراحه بصورة خطية الى الرئيس لكي يعرضه على المؤتمرين ليرى مدى تجاوبهم مع ذلك الاقتراح • والشيء الذي يجب ان لا يغرب عن البال هو ان الآراء والاقتراحات التي يتقدم بها المندوبون أثناء المناقشة لا تستند في الواقع على سير المناقشة المنطقي وانما على التعليمات التي يبلغ بها هؤلاء المندوبون من قبل دولهم • ثم ان القرارات التي يصوتون عليها لابد وان ترسل الى حكوماتهم لنيل المصادقة عليها كي تصبح نافذة المفعول • وبعد التصويت على توصيات اللجان المختلفة تصبح

---

(٣٨) تتبع منظمة الامم المتحدة في التصويت الطرق التالية :

آ ـ تعتبر قرارات الجمعية العامة في المسائل المهمة نافذة المفعول اذا حظيت على ثلثي الاصوات (مادة ١٨) •

ب ـ تعتبر قرارات مجلس الامن بأكثرية سبعة أصوات من أصل (١١) صوتا على أن يكون ضمن هذه الاكثرية جميع الاعضاء الراغبين في المجلس (مادة ٢٧) • عدلت النسبة الى تسعة اصوات بعد ان اصبح عدد اعضاء مجلس الامن (١٥) عضوا •

هذه التوصيات مقررات رسمية للمؤتمر •

ولابد لنا حين نتطرق الى أصول المناقشات ان نذكر ان جو المناقشات يجب ان يسوده الهدوء والمناقشة البعيدة كل البعد عن التهجم العنيف ضد الاعضاء الآخرين • وبالطبع فان مثل هذا الهدوء لا يحصل الا اذا زرعت كل دولة روح الثقة بزميلاتها الدول الاخرى •

ختام أعمال المؤتمرات الدولية :

تختتم المؤتمرات الدولية أعمالها باحدى النتيجتين : النجاح أو الفشل • ويتوقف نجاح المؤتمرات الدولية بصورة عامة على مدى تفهم الدول بعضها لبعض وشعورها جميعا في المساهمة في بناء صرح سلم واستقرار عالمين • ولا يتأتى مثل هذا الا اذا بذلت كل منها الجهود الايجابية في هذا السبيل ، مستفيدة من تجاربها في الماضي ، وذلك بازالة العوامل التي وقفت حائلا دون التكاتف والتعاون ، كالتعصب الاعمى في مواقف السياسة الخارجية ، وسياسة الانعزال واطماع بعض الدول تجاه زميلاتها الاخرى من الدول وغير ذلك •

ويختتم المؤتمر ، في حالة نجاحه ، أعماله بقرارات[٣٩] تتضمن المعاهدات والاتفاقات والتوصيات والوثائق المتعلقة بختام الاجتماعات كمحضر الجلسات والصك النهائي •

ان محضر الجلسات ما هو الا سجل دقيق لجميع ما يجري في المؤتمر من اقتراحات وآراء ومناقشات مهمة • ومحضر جلسات المؤتمرات الدولية عادة « ليس له أية قيمة سياسية أو دبلوماسية »[٤٠] • واذا كانت محاضر الجلسات اليومية في الماضي توقع من قبل المندوبين في آخر كل جلسة وتقرأ في الجلسة التي تليها ، فانها ليست كذلك في الزمن الحديث • فمنذ مؤتمر لاهاي الدولي عام **١٩٠٧** كان قد قرر حذف بعض الاعمال الروتينية التي

---

(٣٩) كثيرا ما تضيف هذه القرارات قواعد جديدة الى القانون الدولى •
(٤٠) جونه ، (ص ٢٧٧) •

من شأنها تطويل أوقات اجتماع المؤتمر • ومن هذه التعديلات التي أخذت بها المؤتمرات الدولية بعد ذلك التاريخ وأكدت عليها في مؤتمر باريس عام ١٩١٩ حصر التوقيع على الجلسات السابقة برئيس المؤتمر وأمين سره وطبع المحضر وتوزيعه على كافة المندوبين للاطلاع عليه والتأكد مما قيل اثناء الاجتماع • وبهذه الوسيلة أيضا امكن اعتبار محضر الجلسة السابقة اليومي الذي يوزع مطبوعا على الاعضاء بمثابة قراءة لنص محضر الجلسة •

ويذكر لنا الاستاذ فوشيل (Fauchille) ان الصيغة التي يفتتح فيها محضر الجلسة هي كتابة عبارة (تليت خلاصة أعمال الجلسة السابقة فصدقت) • ويحتوي كل محضر رقمه المتسلسل وتاريخ انعقاده وساعته • كما يحتوي أيضا على تسجيل دقيق لكل ما يجري من محادثات ومناقشات بين المندوبين بما في ذلك كافة التصريحات أو الاستفسارات أو التأييدات أو التأكيدات التي يقدمها مندوب هذه الدولة أو تلك •

ومن الوثائق الختامية الخاصة بالمؤتمرات الدولية أيضا ، بجانب محاضر الجلسات ، هي الصك النهائي (Final act) • وقد قلنا سابقا ان المؤتمرات الناجحة تتوصل الى عدد من المقررات • والصك النهائي عبارة عن مجموع القرارات التي تم انجازها من قبل مؤتمر دولي ما •

ان القرارات التي تحظى بتأييد المؤتمرين الاجماعي لابد لها ان توقع من قبل الجميع لكي تكتسب صفتها الرسمية • والقاعدة ان توقع الدول عليها بحسب الحروف الابجدية • اما مكان الشرف فيوضع بحسب التناوب بين الدول •

أنواع المؤتمرات الدولية :

تقف أمام تصنيف المؤتمرات الدولية بعض العقبات التي من أهمها تشابك وتداخل المواضيع ، وذلك بالنظر لما للمواضيع المختلفة التي تتناولها هذه المؤتمرات من جوانب متعددة تطغى في بعض الاحيان على الغرض الذي يعقد المؤتمر ، أي مؤتمر ، من اجله • وبناء على ذلك فان مهمة الخبراء

الذين يقومون بدراسة امكانية تصنيف المؤتمرات الدولية تصبح هي الاخرى ليست بالسهلة . ومع هذا فان عصبة الامم في وقتها كانت قد وجدت ضرورة لتأليف لجنة(٤١) من الخبراء تكون مهمتها الوقوف على أنواع المؤتمرات الدولية . ولاشك ان الغرض الذي توخته العصبة المذكورة لا يخرج عن كونه غرض تنظيمي ، يساعدها على حصر أعمال كل واحد من هذه المؤتمرات التي تعمل اشرافها ، من جهة ، وعلى تهيئة الخبراء اجختصاصيين لكل منها من الجهة الاخرى .

ونتيجة للدراسة والبحث الذي قامت به اللجنة المذكورة ، توصلت الى التصنيف التالي :

أولا : توصلت اللجنة الى تصنيف عام شامل يميز المؤتمرات التي تنعقد تحت اشراف عصبة الامم وبين المؤتمرات المستقلة .

ثانيا : ثم ان اللجنة فرقت بين ما يمكن ان يسمى بالمؤتمرات السياسية وبين ما يسمى بالمؤتمرات غير السياسية . وقد قصدت اللجنة بالمؤتمرات غير السياسية تلك المؤتمرات التي تبحث في الشؤون الادارية والاقتصادية والحقوقية .

ثالثا : ان اللجنة ميزت بين المؤتمرات التشريعية وبين مؤتمرات المصالحة . والفارق الذي ميز بين هذين النوعين بنظر اللجنة هو ان المؤتمرات التشريعية هي المؤتمرات التي تضع الانظمة والقواعد والمبادىء الحقوقية ، بينما تسعى مؤتمرات المصالحة الى تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول وتهدئة وازالة التوتر القائم بينها وذلك بايجاد سبيل الى الحد من مطامع بعض الدول ومساندة الدول المغبونة .

رابعا : التميز بين المؤتمرات ذات الطابع الدبلوماسي وهو ما اسمته اللجنة بالمؤتمرات الدبلوماسية وبين المؤتمرات ذات الطابع الفني وهو ما أسمته بالمؤتمرات الفنية .

---

(٤١) للحصول على النص الكامل لتقرير اللجنة ، انظر الملحق لمجلة :
American Journal of International Law, Vol. 20 (1926)

وعلى الرغم من ان اللجنة قد توفقت في تصنيفها بعض التوفيق ، الا ان التصنيف الذي جاءت به لا يخلو من بعض الانتقادات العلمية • فقد كان رائد اللجنة تصنيف المؤتمرات على أساس المواضيع التي تخص كل منها • ولكن مثل هذا التصنيف يصعب ايجاده في المؤتمرات : ذلك لانه يصعب ايجاد حد فاصل بين ما هو موضوع سياسي وبين ما هو موضوع غير سياسي في المسائل العالمية • ومما يؤخذ على اللجنة أيضا ، تمييزها بين المؤتمرات الدبلوماسية وبين المؤتمرات الفنية • والعلة في مثل التصنيف هو ان المؤتمرات الدبلوماسية نفسها تكون في كثير من الاحيان ذات صفة فنية • والعكس أيضا • فان المؤتمرات الفنية تكون بحكم الضرورة ذات صبغة دبلوماسية لا يمكن انكارها(٤٢) •

وازاء هذه الاسباب وغيرها فقد رفضت عدد من الدول قبول التصيف الآنف الذكر • وقد بينت هذه الدول في مذكراتها للعصبة انه اذا كان هذا التصنيف هو محاولة لتقنين قانون عمل المؤتمرات ، فانه يضع صعوبات جديدة أمام التئام المؤتمرات ، ويمنع اشراك الدول ، وكل ذلك لا ضرورة له •

ان خير تصنيف للمؤتمرات الدولية هو ذلك التصنيف الذي لا يغفل عن تقدير الظروف العامة التي تحيط بعقد المؤتمرات الدولية • فبالامكان القول ان التصنيف السابق ، وهو الذي يستند على تصنيف المؤتمرات بحسب المواضيع التي تتناولها ، يميل الى كونه تصنيفا يصلح للدراسات النظرية أكثر منه للدراسات العملية • والمتتبع لشؤون المؤتمرات لفترة طويلة من الزمن يجد ان عامل « الظرف » الذي ينعقد فيه المؤتمر هو الذي لعب أكثر من أي عامل آخر في تحديد نوعية المؤتمرات • فالدول بوجه عام اما ان تكون في حالة سلم واما ان تكون في حالة حرب • والمفاوضات التي تجري في أوقات السلم تختلف في طبيعتها وظروفها وشروطها عن المفاوضات التي تأتي في خلال أو اعقاب الحروب • وبحسب هذين الظرفين المختلفين يمكن

---

(٤٢) جونه ، (ص ٢٥٩) •

تقسيم المؤتمرات الدولية أيضا • فالمؤتمرات التي تتم خلال أوقات السلم يمكن تسميتها بمؤتمرات « تدعيم السلام » والمؤتمرات التي تعقد خلال أو أعقاب الحروب تسمى « بمؤتمرات الصلح » • هذا هو التقسيم العام الشامل • ويلي هذا التقسيم تقسيم فرعي منبثق من التقسيم الشامل • فقد تكون مؤتمرات تدعيم السلام ذات طبيعة سياسية أو اجتماعية أو الاقتصادية أو فنية ، تتحدد بحسب الصفة الغالبة أو الظروف أو المشاكل الباعثة لعقدها • ولـكن ما يجب معرفته ، هو ان ظروف العصر الحديث تمنع من عقـد المؤتمرات ذات الطبيعة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية الصرفة ، وذلك بالنظر لتداخل كل من هذه الامور مع بعضها والحاجـة الماسة الى التطرق الى النواحي الاخرى رغم تسميتها بالسياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية • ولهذا كله نقول ان التسميات التي تميز المؤتمرات تخدم أكثر ما تخـدم الاغراض العلمية والدراسات النظرية التي يتوخى فيهـا تحقيق التنظيم للمعلومات وسهولة فهمها وهضمها •

ومن الخصائص التي تميز مؤتمرات الصلح عن مؤتمرات تدعيم السلام هي ان مؤتمرات الصلح لا تعقد الا في أعقاب حرب نشب بين دولتين أو أكثر • ثم ان من صفـات مؤتمرات الصلح عـدم التكافؤ بين الاطـراف المتفاوضة • ذلك ان الطرف المنتصر هو بمكان يستطيع املاء شروطه على الفريق المندحر • وان الغاية من عقد مثل هذه المؤتمرات هي ان الدولة المنتصرة تريد ان تفهم الدولة المندحرة والدول المعنيـة الاخرى وكذلك الدول المحايدة بحقيقة العلاقات الجديدة : كأن تقرر ابتلاع أراضي الدولة المندحرة بكاملها أو جزء منها •

اما مؤتمرات تدعيم السلام ، فهي تحدث أولا في الاحوال التي يسود فيها السلام • وهي تعقد لتسوية الخلافات بروح سلمية • هذا وان الظروف التي تعقد فيهـا مثل هـذه المؤتمرات تكون على درجة أعلى من الاستعداد والتنظيم • ويشترط ان تكون الجهات المتفاوضة على درجة متقـاربة من التكافؤ ، والا فلا يمكن السير بالمفاوضات ، وتكون النتيجة الفشل • مضافا

الى ما تقدم ، فان مؤتمرات تدعيم السلام يسودها في الغالب جوا أقل سرية وكتمانا من جو المؤتمرات التي تعقد لاغراض الصلح .

ولابد لنا ان نشير هنا الى ان من ظواهر المؤتمرات الحديثة ازدياد عدد الدول المشتركة فيها وتنوع مواضيع بحثها وأخيرا دقتها . وبعبارة أخرى فان المؤتمرات الحديثة بالنظر لما تضمنه من عدد كبير من الدول هي مؤتمرات عالمية اذا ما قورنت بالمؤتمرات القديمة ذات الطابع المحلي أو الاقليمي .

نتائج المفاوضات الدبلوماسية :

حينما يكتب للمفاوضات النجاح ، يسجل المتفاوضون نتائج مفاوضاتهم هذه في وثائق دولية مختلفة . وأهم هذه الوثائق المعاهدات والاتفاقيات . ومن بين الوثائق الاخرى التي تأتي بعد المعاهدات والاتفاقيات من حيث الاهمية ، هي الصك العام والتصريح والتسوية والبروتوكول والاتفاق والمذكرات المتبادلة .

المعاهدات :

والمعاهدات من العقود الدولية الرسمية التي لها صفة تشريعية . فنصوصها وأحكامها بالنسبة للدول التي تعقدها بمثابة قوانين واجبة التطبيق . وهذه النصوص والاحكام تزداد قيمة بازدياد عدد الدول الموقعة عليها . ويعني ذلك انه كلما زاد عدد الاعضاء المؤيدين لمعاهدة من المعاهدات أو موضوعا في عدة معاهدات أو موضوعات في عدة معاهدات متشابهة ، فانها تضيف أحكاما جديدة للقانون الدولي .

وتتشابه المعاهدات من حيث موضوعها ونصها وشكلها في بعض الاحيان مع الاتفاقيات ، بحيث يصعب التمييز بينهما . ولكن رغم هذا التشابه ، فان علماء الحقوق الدولية يفرقون بين المعاهدات والاتفاقيات . فالمعاهدات تفوق الاتفاقيات من حيث ان المعاهدات تطلق كما يقول الاستاذ

فوشيل » على العقود الدولية التي لها أهمية خاصـــة بالنسبة لاهدافها أو لموضوعها أو لمكانة الدول المشتركة فيها • في حين ان الاتفاقيات تتضمن تعهدات ثانويةمحدودة » قد تخص مسائل ثقافية أو تجارية أو اقتصادية[٤٣] •
وعلى هذا الاساس فانه يمكن القول ان المعاهدات تتضمن المسائل السياسية ذات الطابع السياسي في الاغلب والتي تهم الدول بصورة خاصـــة ، أما الاتفاقيات فانها تشمل الامور الثانوية والتي هي ليست من الضروري أن تكون ذات صبغة سياسية •

كيف تعقد المعاهدات :

لا توجد أية نصوص في القانون تمنع رؤساء الدول من القيام بعقد المعاهدات بأنفسهم ، طالما ان رؤساء الدول هم أعلى الشخصيات في تمثيل بلادهم • « غير انه لم يسبق أن قام رؤساء الدول بالمفاوضة مباشرة مـع ممثلي دولة اخرى والتعاقد معهم »[٤٤] • والسبب في ذلك هو كما يقول الاستاذ شارل دبوي (Charles Dupuis) تحاشي رؤساء الدول من عدم الوقوع في خطورة الارتباكات المفاجئة التي تتـم عادة من دون روية • يضاف الى ذلك صعوبة اخرى ، تلك هي التماس رؤساء الدول بالقبول على مثل هذه التعهدات وعدم تمكنهم من رفضها •

وازاء هذه الاحوال فقد جرى العرف أن تعهد مهمة التفاوض في عقد المعاهدات الى الوزراء والممثلين الدبلوماسيين أو المبعوثين السياسيين الذين يعهد اليهم مثل هذا الامر بموجب تعليمات خاصة • وحين يطلب الى هؤلاء بالقيام باجراء تفاوض مع دولة اخرى في مسألة من المسائل ، فانهم يزودون عادة بكتب التفويض الخاصة مع التعليمات والصلاحيات التي يجب أن يسيروا بموجبها •

ويتحتم على المندوبين في جميع الاحوال أن يقدموا ما توصلوا اليـه

---

(٤٣) انظر International Law: Wilson (ص ٢٠٨)
(٤٤) جونه ،مصدر سبق ذكره ، (ص ٢٨١)

من قرارات الى دولهم بغية المصادقة عليها • والعادة الجارية بين الدول ، هي أن يوقع المندوبون بالاحرف الاولى وبصورة مبدئية تمهيدا لعرضها على دولهم للحصول على الموافقة النهائية التي تصبح بعدها عقدا نافذ المفعول بين الطرفين • وحتى اذا ما كُلف المبعوث الدبلوماسي الدائم لدولة ما ، لدى دولة أجنبية بالقيام باجراء مفاوضات في مسألة تهم البلد الذي يمثله ، فانه لا يزال يحتاج الى كتاب تفويض خاص تحدد فيه صلاحياته • وحين يُراد بالمفاوضة أن تسير لغرض عقد اتفاق كامل ، فان المبعوثين الدبلوماسيين الذين يعهد اليهم مثل هذا العمل ، يمنحون صلاحيات كاملة (Full powers) تخولهم التوقيع بالاحرف الاولى •

قلنا انه لابد لاي اتفاق يتوصل اليه المندوبون من أن يحظى بمصادقة الدولة التي يمثلونها • ولابد لنا هنا أن نذكر ان المصادقة في النظم الدكتاتورية تعني موافقة رئيس الدولة فقط على ذلك الاتفاق كي يصبح نافذ المفعول • أما الدول التي تُحكم بموجب دساتير ونظم برلمانية ، فيحتم في تلك الحالة مصادقة البرلمان[٤٥] كي تكتسب الدرجة القطعية • ومما هو جدير ذكره هو ان المصادقات، سواء كانت من قبل رؤساء الدول في النظم الدكتاتورية أو من قبل رؤساء الدول في النظم الدكتاتورية أو من قبل رؤساء الدول في النظم الديمقراطية ، ما هي الا نوع من المراقبة والتدقيق على أعمال المندوبين المفوضين • وفوق ذلك فهي تعني في النظم البرلمانية ، وخاصة المجالس البرلمانية التى تتمتع بصلاحيات واسعة ورقابة على السلطة التنفيذية[٤٦] « ان هذه المراقبة تتحول الى تدخل فعال في سياسة الحكومة الخارجية قد تقضي على الغاية المتوخاة من التصديق ، وتقف أحيانا عقبة في سبيل اتمامه • »[٤٧] ومن الناحية الاخرى فان تصديق المجالس

---

(٤٥) لا بد للسلطة التنفيذية في النظم البرلمانية Parliamentary system ان تحظى بموافقة البرلمان مقدما •

(٤٦) وهذا يحدث في النظام الرئاسي (Presidential system)

(٤٧) المصدر السابق ، (ص ٢٩٦) •

النيابية على المعاهدات هو من حيث المبدأ « طريقة قانونية لادماج احكام هذه المعاهدات في القوانين الداخلية واعطائها صفة التنفيذ . »(٤٨)

ويترتب على السلطات المختلفة ان تقدم الوثائق الخاصة بالتصديق في فترة معينة ، حين تنص المعاهدة على تاريخ . وترسل الوثيقة عادة موقعة من قبل رئيس الدولة بالصورة التالية :

« نحن ... رئيس الجمهورية ...

الى كل من يطلع على كتابنا هذا

ـ سلام وتحية ـ

بعد الاطلاع على معاهدة (الصداقة او التحالف او ...) المعقود بين ... وفي مدينة ... بتاريخ ... والمرفق نصها بهذا الصك .

ولما كنا نوافق في هذه المعاهدة في جميع بنودها فقد قبلنا بها بمقتضى أحكام القانون الذي أقره مجلس النواب ، وانا نعلن بموجب هذا الصك الحاضر اننا نقبلها ونبرمها ونقرها كما نعد بتنفيذ احكامها .

واثباتا لما تقدم وقعنا هذا الصك .

صدر عن رئيس الجمهورية

وزير الخارجية

ولكي تصبح المعاهدة نافذة ومندمجة في القوانين الداخلية على الوجه الكامل لا بد لها من ان تمر بخطوة تكميلية أخرى . ذلك ان ارسال وثيقة الى الدولة التي جرى معها عقد المعاهدة يجلعها نافذة من الوجهة الدولية فقط . أما من الناحية الداخلية ، فانه يترتب نشر نص المعاهدة الكامل في الجريدة الرسمية للدولة . على ان هناك بعض الدول تستلزم نظمها اصدار مرسوم جمهوري (او ملكي) كي تكتسب معاهداتها الصفة التنفيذية .ومن هذه الدول فرنسا مثلا .

---

(٤٨) المصدر السابق (ص ٢٨٢) .

تصنيف المعاهدات :

ان تصنيف المعاهدات لا يخضع لقاعدة رسمية ينص عليها القانون الدولي • واكثر ما يسعى الى تصنيف المعاهدات هم الباحثون والعلماء في القانون الدولي والسياسة، اذ انهم يميلون الى ذلك لاغراض تنظيمية علمية بحتة. أما من الناحية العملية فتسمى الدول المعاهدات التي تعقدها مع بعضها بحسب المواضيع التى تبحثها هذه المعاهدات • على أن هناك من الدول من يرجع في تصنيف المعاهدات الى العلماء الكلاسكيين ايضا •

وعلى ضوء ما تقدم ، فقد حاول بعض العلماء ايجاد بعض الاسس العلمية التي توضح طبيعة ونوع معاهدة من المعاهدات عن غيرها • ومن ذلك ، التصنيف الذى جاء به الاستاذ كالفو (Calvo) [(٤٩)] والذى ناخذ فيه الاسس التالية : فهو بالنسبة « للزمن » ، يقسم المعاهدات الى معاهدات وقتية (Transitory) ومعاهدات دائمية (Permanent) • وانه ثانيا ، يقسم المعاهدات بالنسبة « لطبيعتها »حيث يشير الى المعاهدات الشخصية (Personal) التي يعقدها السلاطين (خاصة في الازمان القديمة) وبين المعاهدات غير الشخصية والتي تتناول الاشياء المختلفة التي تهم الاطراف المتعاقدة فيها. اما التصنيف الثالث الذى جاء به كالفو ، فهو الذي يستند على درجة مسؤولية كل طرف متعاقد والآثار الناجمة منها ، حيث يميز في هذه الحالة بين المعاهدات المشروطة والمعاهدات غير المشروطة ، واخيرا تصنيفه للمعاهدات بالنسبة للمحتوى ، بحيث انها اما ان تكون معاهدات عامة او معاهدات خاصة •

اما الاستاذ فوشيل (Faufhille) فانه يصنف المعاهدات في أربع أصناف • فالصنف الاول هو المعاهدات التي تعتبر مصدرا للحقوق الدولية. فهو يذكر ان مباديء الحقوق الدولية كانت ترد في الماضي في ملاحق المعاهدات السياسية على هيئة تصريحات • اما الاتجاه الحديث فانه يرى

---

(٤٩) انظر International Law: Wilson (ص ٢١٩) •

ذكر هذه المبادىء في صلب المعاهدات نفسها .

والصنف الثاني وهو ما يشمل المعاهدات السياسية التي تعتبر من أهم الاتفاقات الدولية . ومن هذه المعاهدات ، معاهدات الصلح والحماية والحياد والتحالف ومعاهدات الضمان والاتفاقيات القنصلية واسترداد المجرمين الى غير ذلك من الانواع . فمعاهدات الصلح مثلا هي المعاهدات التي تحقق مطالب الدول المنتصرة بنتيجة الحرب . ومعاهدات الحماية وهي التي يتم بموجبها وضع دولة تحت حماية دولة ثانية اقوى من الاولى يكون لها بعض الامتيازات التى تحصل عليها . اما معاهدات الحياد فهي التي تعقدها الدول الحيادية بينها للدفاع عن حقوقها ومصالحها من أي تعد تقوم به الدول المتحاربة .

وتعقد الدول فيما بينها نوعا آخر من المعاهدات تسمى بمعاهدات التحالف . فقد تتفق دولتان او اكثر فيما بينها على اتباع خطة دفاعية أو سياسية موحدة ومعينة حين حصول أي اعتداء على أي طرف من الاطراف المتعاقدة .

وبجانب ما تقدم من أنواع المعاهدات السياسية ، يشير الاستاد فوشيل الى معاهدات الضمان . ومعاهدات الضمان هذه هي عقود دولية تتناول احترام حالات راهنة (Status quo) او أوضاع دولية معينة تتم بين دولتين أو عدة دول .

وتشمل المعاهدات السياسية ايضا على الاتفاقيات القنصلية التي تنظم وتحدد سلطات وأعمال وحصانات القناصل التي يتم الاتفاق عليها سياسيا .

واخيرا معاهدات تسليم المجرمين واقامة الاجانب . فالاولى تشمل الصورة التي يتم بها تسليم المجرمين العاديين الى الدول الاخرى ، والثانية تنظم شروط اقامة رعايا الدول الاجنبية .

والصنف الثالث الذي يشمل المعاهدات الاقتصادية والاجتماعية .وهذا الصنف يتناول شؤون الملاحة وتنظيم التجارة والتبادل الثقافي الى آخر ذلك

من نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

واخيرا المعاهدات الخاصة بالحرب والمتحاربين والتي تتناول تنظيم شروط تسليم الاسرى وصيانة الاماكن المقدسة والمدن المكشوفة وتقييد استعمال الاسلحة والغازات .

والواقع ان اكثر التصانيف شيوعا في الوقت الحاضر هي التي تستند على مبدأين أساسين وهما : الاول ، الذي يأخذ بنظر الاعتبار موضوع المعاهدة ، والثاني ، وهو الذي يقدر طبيعتها . والمعيار الاول يصنف المعاهدات على أساس النطاق الضيق والثاني على أساس النطاق الواسع .

فمن حيث الموضوع ، يمكن تقسيم المعاهدات الى معاهدات سياسية واقتصادية ومعاهدات الصلح والحياد والتحالف والصداقة والحدود وتسليم المرجمين الى غير ذلك من المواضيع الاخرى .

أما من حيث طبيعتها فقد تكون :

اولا : بالنسبة للاطراف المشتركة فيها ، فاما ان تكون ثنائية الاطراف أو متعددة الاطراف، ويمكن القول انه اذا كان الزمن الماضي يتميز بالعدد الوافي من المعاهداف الثنائية فان الزمن الحاضر يتميز بكثرة المعاهدات التي تتعد الاطراف فيها .

ثانيا : المعاهدات التشريعية والمعاهدات التعاقدية . فاما المعاهدات التشريعية فهي العقود الدولية . ومن هذه نذكر القواعد التي جاء بها مؤتمري لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ والتي وقع عليها عدد كبير من الدول. وما المعاهدات التعاقدية الا حلول وسط تتوصل اليها الاطراف المختلفة في مسألة من المسائل ويتفق بعدها على تلك الحلول بحيث ترضي مصالح الجميع ومن هذه المعاهدات معاهدات التحالف او معاهدات الحدود مثلا .

ثالثا : المعاهدات العامة والمعاهدات الخاصة . وغني عن البيان ان المعاهدات العامة هي تلك المعاهدات التي تتطرق الى النواحي العامة للشؤون

السياسية والحقوقية والاقتصادية من حياة الدول • وتميز المعاهدات الخاصة عنها بكونها تتركز على قضية واحدة •

محتويات المعاهدات الاساسية :

تتكون المعاهدات من عناصر اساسية لابد لكل معاهدة من احتوائها •

وأول ما تفتتح به المعاهدة عادة ، هي المقدمة • وتتناول المقدمة عرضا ملخصا للاغراض والاسباب الموجبة لها • وعلى هذا الاساس ، يمكن اعتبار المقدمة من العناصر الاساسية التي قلما توجد معاهدة لا تحتويها • وتتضمن المقدمة بالاضافة الى الاغراض ، الدول المتعاقدة جميعا الممثلة بأسماء رؤسائها مع ذكر ألقابهم •

ويأتي بعد ذلك كل من الاسباب الموجبة للمعاهدات وأسماء رؤساء الدول ، ثم أسماء المندوبين المتفاوضين مباشرة • والعادة الجارية بين الدول هي ذكر أسماء المندوبين كاملة بما في ذلك ألقابهم ورتبهم ووظائفهم والدرجة العلمية التي يحملونها ، كأن يتقدم لقب (دكتور) العلمي اسم كل من يحمله من المتفاوضين ، أو أن تذكر الرتبة العسكرية اذا كان هناك من المتفاوضين من يحمل رتبة عسكرية •

وتقضي الاصول في ابرام المعاهدات تبيان صفة المفاوضين الرسمية وذلك قبل الشروع في صياغة أحكام نصوص المعاهدة • وغني عن البيان ان هذا التأكيد على صحة الوثائق الخاصة بالمندوبين أمر ضروري لانه يضمن شرعية وقانونية المعاهدة من الوجهة الدولية •

وبعد هذا العرض التمهيدي تأتي أحكام المعاهدة • ولا بد لنا أن نذكر في هذا المقام ان من شروط المعاهدة الناجحة هي أن تكون واضحة المعاني دقيقة التعبير وتميل الى الاختصار أكثر من التطويل • وحين تحتوي المعاهدة على أحكام كثيرة تبوب في مواد وبحوث مستقلة ومتسلسلة ، بحيث تتضمن كل بحث فصلا خاصا بمواده ، كأن يكون ذلك الفصل سياسيا أو اقتصاديا أو ماليا أو انتقاليا أو خاصا • واذا كانت

الاحكام السياسية والاقتصادية والمالية تبين طبيعة الظروف السياسية والمالية التي وردت في المعاهدة ، فان الاحكام الانتقالية ذات صفة مؤقتة تزول بزوال المدة المحددة فيها • وقد توضع الاحكام الانتقالية في بروتوكول مستقل لا يؤثر على صلب المعاهدة • أما الاحكام الخاصة فهي التي تهدف الى تنظيم بعض الاوضاع الخاصة والتي قد تكون مستقلة عن المعاهدة ذاتها • وربما احتوت موادا سرية تتفق الاطراف المتعاقدة فيها على نشرها في وقت معين •

ومن الضروري أن تحتوي المعاهدة ، بالاضافة الى ما تقدم ، على مدة نفاذها ولغتها وعدد نسخها • وتحدد مدة المعاهدة ، اما صراحة أو ضمنا • فحين تكون المدة صريحة ، يذكر التاريخ الذي تنتهي فيه المعاهدة • أما اذا كانت ضمنية ، فقد يشار الى انها تبقى نافذة ما لم يطلب أحد الطرفين ابطالها • أما من حيث اللغة ، فتكتب بلغتين اذا كانت معاهدة ثنائية ، وباللغة الدبلوماسية •• (اما الفرنسية أو الانكليزية) •• اذا كانت متعددة الاطراف • وقد يتفق الطرفان المتعاقدان في المعاهدات الثنائية على كتابة نسخة ثالثة باللغة الدبلوماسية كي تكون مرجعا للتفسير • وتسلم جميع الدول المشتركة في المعاهدة عادة نسخة طبق الاصل وتحفظ النسخة الاصلية والموقع عليها من قبل جميع المندوبين والمختومة بختم رسمي لدى وزارة خارجية احدى الدول المشتركة فيها : وهذا يتم باتفاق أيضا •

وأخيرا تختتم المعاهدة بالعبارة التقليدية : « وتأييدا لما تقدم وقع المندوبون المفوضون هذه المعاهدة ووضعوا عليها أختامهم » •

قواعد تفسير المعاهدات :

لقد سعى عدد من الكتاب الكلاسيكيين في القانون والعلاقات الدولية منذ عهد كروشيوس الى ايجاد قواعد عامة تستنير بها الدول في تفسير المعاهدات التي تعقد بينها • وعلى الرغم من ان بعض الدول تتبع في تفسير المعاهدات طريقتها الخاصة التي تسند عموما على التوافق والحل الوسط

بين الاطراف المعنية ، الا ان أغلبية الدول وجدت ولا تزال من القواعد العامة طريقة مثلى للاهتداء بها • وقد أصبحت هذه القواعد نتيجة ممارستها لمدة طويلة عرفا ومرجعا للتفسير ، حتى بين الدول القليلة التي تتبع قواعد خاصة ، وذلك حين حصول أي خلاف بينها •

والاساس العام في تفسير المعاهدات هو التقيد بالنصوص الواردة في المعاهدة ، لا الذهاب الى تأويل هي خارجة عنها • ويعني ذلك محاولة تفهم النص المختلف عليه في الوقت الذي تم فيه عقد المعاهدة والظرف الذي أحاط بها وليس الظروف والبواعث الجديدة التي خلقت بعد عقد المعاهدة(٥٠) •

ويمكن اجمال القواعد العامة(٥١) في تفسير المعاهدات بما يلي :

(١) ان معاني الكلمات الواردة في المعاهدة يجب أن تؤخذ على ضوء معناها الاعتيادي المقبول الذي تستخدم فيه في الحالات المتشابهة •

(٢) فاذا كان لها معنيان مختلفان في دولتين مختلفتين ، فيجب في هذه الحالة تفسير المعاهدة بالصورة التي يتطابق فيها مع المعنى السائد في الدولة التي قبلت على نفسها هذه الاحكام •

(٣) في حالة فشل الاستناد على المعنى الاعتيادي ، فالتفسير يجب أن يتم على ضوء روح المعاهدة أو المعنى المعقول •

(٤) وما لم يكن موضوع التفسير يمس المصالح الحيوية للدولة بالذات ، فالقاعدة العامة هي الابتعاد في التفسير عن كل ما من شأنه المس بحقوق ومصالح الدولة الحيوية •

وفي حالة تناقض العبارات في المعاهدة الواحدة أو في حالة وجود معاهدتين ، تتبع القواعد العامة التالية :

(١) الأخذ بالعبارة الخاصة قبل العبارة العامة •

---

(٥٠) أنظر International Law : Fenwick (ص ٤٤٥) •

(٥١) انظر International Law : Wilson (صص ٢٢١ ــ ٢٢٢) •

(٢) في حالة وجود عبارتين ناهيتين ، يؤخذ بالعبارة الاكثر نهيا ووضوحا •

(٣) في حالة وجود عبارتين التزاميتين ومتشابهتين ، يترك اختيار الالتزام للدولة التي يقع عليها الالتزام •

(٤) في حالة تناقض معاهدتين ، يؤخذ بالمعاهدة الاخيرة •

(٥) وفي حالة تناقض المعاهدة الاخيرة مع دولة ثالثة ، فيؤخذ بتلك الحالة بالمعاهدة الاولى •

أما في حالة وجود شرط التفضيل في التعامل (خاصة في المعاهدات التجارية) يتبع في تلك الحالة ما يلى :

(١) اذا كان التفضيل عاما (غير مشروط) ، فيتحتم على الدولة أن تقدم نفس الامتيازات التي تقدمها لدول اخرى في الحالات المتشابهة •

(٢) اذا كان التفضيل خاصا (مشروطا) ويستند على أساس المنفعة المتبادلة (كتخفيض التعاريف الكمركية مثلا) تستطيع الدولة الثالثة بالاخذ بنفس الشروط للحصول على نفس الامتيازات •

مفعول المعاهدات :

يتوقف تنفيذ المعاهدات التي تعقد بين الدول على وازع ذاتي • وهذا الوازع يستند في الحقيقة على دعائم خلقية وعملية بدونها لا يمكن أن يتم أي تعامل دولي صحيح • والدعامة الخلقية ، التي نشأت منذ أقدم الازمان وتوارثتها الامم بعضها عن بعض وأصبحت عرفا دوليا ، تدور حول مايسمى بالاحترام للعهود ، التي تقطعها الدول على نفسها • وبتعبير آخر ، انه متى قطعت الدولة على نفسها عهدا بالالتزام في أمر من الامور فان واجبها تنفيذ ذلك العهد بدقة وأمانة • وهذا ما يسمى في التعامل الدولي ب (Pacta Sunt Servanda) أي ان العقد شريعة المتعاقدين •

ان ما يحتم على الدول ضرورة التقيد بمعاهداتها وعهودها هو ان هذا التقيد لم ينشأ على أسس خلقية وحسب وانما نتيجة للفائدة العملية

التي تجنيها الدول من احترامها لمواثيقها أيضا • فلقد وجدت الدول ولا تزال ، ان محاولتها لخرقها القيود التي تتم بمحض ارادتها في الاغلب ، أمر يضر بمصلحتها • ذلك ان خرقها للعهود سوف يجعل من الطرف المقابل محاولة خرقها أيضا وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل ، وفي هذا ضرر لمصلحتها على المدى القريب ولمصالح الجميع على المدى البعيد •

الانضمام الى المعاهدات :

الاصل في المعاهدات أن تشمل الاطراف المتعاقدة فيها فقط • فلا تستطيع أية دولتين أن تعقدا معاهدة ، وتفرضا شروطهما على دولة ثالثة • والسبب في ذلك بسيط • ذلك ان كل دولة هي ميدة نفسها وليس للاخرى التدخل في سيادتها • هذا من جهة ، ومن الجهة الاخرى ، فباستطاعة دولة ثالثة الانضمام الى المعاهدة بدافع منها • ويتم هذا في الاحوال التي تكون المعاهدات ذات صفة عامة وأحكام دولية وعالمية • وانضمام الدولة الثالثة في هذه الاحوال يتم بموافقة الاطراف المتعاقدة عادة • فاذا كان هناك ما ينص على شرط انضمام دولة ثالثة ففي تلك الحالة تطالب الدولة الثالثة بالتقيد بما جاء في المعاهدة من أحكام حيث تتبادل مع الدول المتعاقدة «صك التصديق» الذي يؤهلها لذلك • وما تجدر الاشارة اليه في هذا الصدد هو أن الانضمام يكون اما مطلقا أو مقيدا • ففي حالة الانضمام المطلق ، تتعهد الدولة الثالثة بالتقيد بكافة الاحكام الواردة في المعاهدة • أما في حالة الانضمام المقيد ، فتتعهد الدولة بالتقيد جزئيا : أي أن تقبل بعض الاحكام وتحت شروط أخرى •

تمديد وتجديد وتعديل ونقض وانهاء المعاهدات :

بعد أن تبرم المعاهدات وتنال المصادقات الرسمية بين الاطراف المتعاقدة ، تأخذ عادة مرحلتها التنفيذية • وبعد مرور فترة من الزمن عليها قد تكون طويلة أو قصيرة ، لابد وأن يحدث على تلك المعاهدة احدى

الحالات التالية : التمديد أو التحديد أو التعديل نتيجة اعادة النظر أو النقض أو انهاؤها بصورة كلية .

فأما التمديد ، فكما يفهم من الاسم ، فانه يعني اتفاق الاطراف المعنية على تمديدها لفترة اخرى من الزمن . وتمدد المعاهدات كنتيجة منطقية لدوام صلاحها وموافقتها لظروف المتعاقدين . ويتم التمديد عادة قبل نفاذ المدة المنصوص عليها في المعاهدة .

هذا وقد نجد ان بعض المعاهدات تحظى في حالات معينة بالتجديد . والمقصود بذلك ، هو اتفاق الاطراف المتعاقدة باستمرار سريان أحكام المعاهدة على الرغم من انتهائها .

وبجانب ما تقدم ، فقد تجد الاطراف المشتركة في معاهدة ما ، ان الظروف التي عقدت فيها المعاهدات قد تبدلت الى درجة ما بحيث لا يمكن تطبيق شروطها من دون اجراء بعض التعديل عليها . وهذا الاجراء هو في الواقع اعادة نظر .. اما بحذف أو باضافة أحكام جديدة عليها .. بحيث تصبح بعد اعادة النظر هذه ملائمة للظروف المتغيرة . وبهذه الصورة تظل المعاهدة سارية المفعول بين المتعاقدين .

وقد تعمد الدولة المرتبطة بمعاهدة الى نقضها حين تجد ان الظروف قد تبدلت بحيث لا يمكنها تطبيق تلك المعاهدة لسبب انها تصطدم مع مصالحها . والحجة التي تستند عليها الدولة التي تقدم على نقض المعاهدة هي التي تقول ان الاحكام تتأثر بتبدل الزمان وأحواله (Rebus Sic stanti bus) .

وحين لا تحظى المعاهدة ـ أية معاهدة ـ بالتمديد أو التجديد أو التعديل أو النقض فقد يكون مصيرها الانتهاء . وهناك أكثر من طريقة واحدة تنتهي بواسطتها المعاهدات . ويمكن اجمال طرق انتهاء المعاهدات بالقول أنها اما أن تكون طرقا طبيعية أو استثنائية . فقد تنتهي المعاهدة طبيعيا اما بعد الانتهاء من تنفيذ أحكامها ، أو انتهاء مدتها ، أو الغاءها

بموجب اتفاق • وتنتهي بصورة استثنائية حين يكون الالغاء بصورة فجائية وفي غير الحالات التي مر ذكرها كأعلان الحرب من قبل أحد المتعاقدين على الطرف المتعاقد الاخر مثلا •

الاتفاقات والوثائق الدولية الاخرى

القرارات : (Decisions)

والقرارات هي النتائج التي يتوصل اليهـا المندوبون في المؤتمرات الدولية المختلفة التي تعقدها الدول فيما بينها وتلتزم بها • ومن أهم صفاتها انهـا قرارات سياسية لكونها صادرة عن هيئـة من الدبلوماسيين الممثلين لدول مختلفة • وهي بصورتها هذه ليس لها صفة الاحكام القضائية أو التحكيمية •

التوصيات : (Recommendations)

تقدم المنظمات الدولية بعض التوجيهات الى المؤتمرات الدولية التي تعقد تحت اشرافها وذلك رغبة منها في تبني هذه المؤتمرات قواعد وحلولا عادلة تصلح أن تكون نظاما دوليا تأخذ به جميع الدول المنظمة الى المنظمة الدولية • والجدير بالذكر ان هذه التوجيهات لا تصبح عقودا دولية الا بعد تصويت المؤتمرات ذاتها ومصادقة الدول ذات العلاقة عليها •

وقد تأخذ التوصيات في المؤتمرات المستقلة شكل توجيهات يقدمهـا المؤتمرون في قضية ما أو عدد من القضـايا ، وتطلب من الدول المعنيـة الاخذ بها •

البروتوكول : (Protocol)

والبروتوكول هو الاتفاق الذي تتوصل اليـه الاطراف المتعـاقدة المتضمن للشؤون المختلفة ويكون على أشكال متعددة وأهم هذه الاشكال :

(١) البروتوكول الاضافي (Additional Protocol) وهو البروتوكول الذي

يتضمن الشروط الاضافية التي لم يأت ذكرها أو التي تعذر وضعها في المعاهدة •

(٢) البروتوكول النهائي (Final Protocol) وهو المتضمن شروح أو اتمام بعض الشروط الواردة في المعاهدة •

(٣) بروتوكول التصديق (Ratification Protocol) وهو وثيقة التصديق التي يتبادلها رؤساء الدول فيما بينهم لتثبيت المعاهدة وأخذها الدرجة القطعية •

(٤) بروتوكول التحكيم (Arbitration Protocol) وهو اتفاق بين دولتين أو أكثر لعرض أي خلاف طارىء بينهما على هيئة دولية سياسية أو قضائية ترضي الاطراف المتعاقدة بالاحكام التي ستصدرها •

التصريحات : (Declarations)

وهي مصطلحات دبلوماسية تتضمن احدى المعاني التالية :

(١) تعبير باتفاق وجهة نظر ممثلي حكومات مختلفة على اثر احتجاج لهم في قضية من القضايا •

(٢) التوضيح الصادر من حكومة أو حكومات معينة عن حادث من الحوادث تنويرا للرأي العام •

(٣) الصك الملحق بمعاهدة ما •

(٤) الصك المفسر لمادة أو مواد غامضة تخص معاهدة عقدت من السابق•

المواثيق : (Pacts)

وهي عقود دولية تعقد بين دولتين أو أكثر تحتوي على ضمانات وتعهدات الاعضاء لاتخاذ خطوات سياسية موحدة تجاه قضية ذات طابع دولي • وأهم فارق بين المواثيق والمعاهدات هو ان المواثيق تتميز بكونها تتم في جو خاص مشبع بالود والرغبة الحقة في تنفيذ الضمانات والتعهدات المتفق عليها •

تبادل المذكرات : (Exchange of Notes)

وهو أحد أساليب التعامل بين الدول وهو يستخدم لتحقيق أكثر من غرض واحد . فقد تستخدم المذكرات بين الدول لوضع أسس جدول أعمال مؤتمر دولي . كما يستخدم اسلوب تبادل المذكرات لتهيئة أسس معاهدة تزمع الدولة أو الدول المعنية عقدها فيما بينها . وقد يؤدي اسلوب تبادل المذكرات عكس ما سبق كون المذكرات المتبادلة بين دولتين أو أكثر تغني عن عقد اجتماع أو مؤتمر دولي الغرض منه توقيع اتفاقية أو تجديد أو تمديد أو تعديل اتفاقات سابقة .

الاتفاقات المؤقتة : (Le Modus Vivendi)

تعقد الاتفاقات المؤقتة بين الدول حين لا ترغب الدول المعنية بالارتباط بالتزامات صريحة ودائمة ، وفي هذه الحالة ترتبط الدولة المعنية بالتزام محدود تجاه الدولة أو الدول الاخرى .

محضر الجلسات : (Le Procés-Verbal)

ان محضر جلسات أي مؤتمر من المؤتمرات هو السجل الرسمي لكل ما دار في ذلك المؤتمر من مناقشات ، وماقدم من حلول وماتوصلت اليه الاطراف من توصيات في كل من هيئاتها العامة ولجانها الفرعية المختلفة .

وقد يتفق ممثلو الدول على تسجيل وقائع المفاوضات التي تجرى بينهم بغية الوصول الى عقد معاهدات أو اتفاقات ، بسجل يسمى بمحضر الجلسة ، أو محضر الجلسات .

ملحق [١]

قانون الخدمة المدنية المعدل

رقم (٣١) لسنة ١٩٦٦

ملحق خاص بالخدمة الخارجية
في الجمهورية العراقية

الفصل الاول

تعاريف

المادة الاولى – تكون للتعابير الآتية لاغراض هذا الملحق المعاني المبينة مقابل كل منها :

١ – الوزير – وزير الخارجية

٢ – الوزارة – وزارة الخارجية

٣ – الخدمة الخارجية – العمل في احدى وظائف وزارة الخارجية

٤ – السلك الدبلوماسي – العمل في احدى وظائف السلك الدبلوماسي المذكورة في المادة الثانية من هذا الملحق .

٥ – السلك الاداري – العمل في احدى وظائف وزارة الخارجية من غير وظائف السلك الدبلوماسي

٦ – الموظف – موظف الخدمة الخارجية من السلك الدبلوماسي أو السلك الاداري

٧ – الموظف الدبلوماسي – الموظف المعين في احدى وظائف السلك الدبلوماسي

٨ – الموظف الاداري – الموظف المعين في احدى وظائف وزارة الخارجية من غير وظائف السلك الدبلوماسي

٩ ـ البعثة ـ السفارة أو الممثلية لدى احدى المنظمات الدولية أو الاقليمية أو المفوضية أو القنصلية العامة أو القنصلية الفخرية.
الفخرية

١٠ـ رئيس البعثة ـ السفير أو ممثل الجمهورية العراقية لدى احدى المنظمات الدولية أو الاقليمية أو الوزير المفوض في مفوضية أو القنصل العام أو القنصل أو من يقوم مقامهم .

١١ـ اللجنة ـ لجنة الخدمة الخارجية .

الفصل الثاني

وظائف السلك الدبلوماسي

المادة الثانية ـ تكون وظائف السلك الدبلوماسي كما يلي :

الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية	ديوان الوزارة	الدرجة	الحد الادنى والاعلى للراتب
سفير	—	وكيل وزارة	خاصة	١٦٠ـ١٨٠ ـ ٢٠٠ـ٢٢٠ دينارا
—	—	سفير	خاصة	١٦٠ـ١٨٠ ـ ٢٠٠ـ٢٢٠ دينارا
وزير مفوض	قنصل عام	مدير عام	اولى	١٣٠ـ١٥٠ دينارا
مستشار	قنصل عام	مدير عام أو مفتش	ثانية	١٠٠ـ١٢٠ دينارا
سكرتير أول	قنصل أول	مدير	ثالثة	٧٠ـ٩٠ دينارا
سكرتير ثان	قنصل ثان	معاون مدير	رابعة	٥٠ـ٦٥ دينارا
سكرتير ثالث	قنصل ثالث	سكرتير ثالث	خامسة	٣٦ـ٤٥ دينارا
ملحق	نائب قنصل	ملحق	سادسة	٢٨ـ٣٤ دينارا

الفصل الثالث

شروط التعيين والتثبيت

المادة الثالثة :

١ ـ يكون التعيين في السلك الدبلوماسي لاول مرة في الدرجة السادسة بعنوان ملحق أو في الدرجة الخامسة بعنوان سكرتير ثالث أو في الدرجة الرابعة بعنوان سكرتير ثان فقط •

٢ ـ يشترط في المرشح للتعيين في السلك الدبلوماسي في أحدى الدرجات المبينة في الفقرة (١) من هذه المادة اضافة الى توفر شروط التوظف الاخرى المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية :

أ ـ ان يكون المرشح للتعيين عراقي الجنسية بالولادة ومن والدين عراقيين على الا يكون الوالد قد أكتسب الجنسية العراقية بالتجنس •

ب ـ أن يكون حاصلا على شهادة عالية ذات علاقة مباشرة بالسلك الدبلوماسي تؤهله للتعيين بالدرجة السادسة على الأقل •

ج ـ ان يكون ذا مزايا شخصية خاصة تمكنه من حسن القيام بواجبات السلك الدبلوماسي •

د ـ ان يتقن احدى اللغتين الانكليزية أو الفرنسية ويجوز عند الضرورة بقرار من الوزير الاكتفاء باحدى اللغات الرسمية الاخرى في الامم المتحدة •

هـ ـ الا يتجاوز الخامسة والعشرين من العمر للتعيين بدرجة ملحق او الثامنة والعشرين بدرجة سكرتير ثالث أو الثانية والثلاثين بدرجة سكرتير ثان •

و ـ الا يكون متزوجا من اجنبية أو ممن اكتسبت الجنسية العراقية بالزواج ويستثنى من ذلك الزوجات من رعايا الاقطار العربية اللائي لم يكتسبن جنسيات تلك الاقطار بالتجنس • وللوزير

عند الضرورة ان يستثني كذلك المتزوجين من مسلمات من رعايا الاقطار الاسلامية اللائي لم يكتسبن جنسيات تلك الاقطار بالتجنس .

ز ـ ان ينجح في امتحان مسابقة تحريري وآخر شفهي تعلن عنهما الوزارة وتجريهما اللجنة بموجب نظام يحدد المواضيع والشروط وترتب اسماء الناجحين في الامتحانين بقائمة حسب درجات النجاح ، ويجري التعيين حسب الاسبقية .

المادة الرابعة :

١ ـ يجوز تعيين الموظف الدبلوماسي من الدرجة الاولى سفيرا في الحد الادنى من الدرجة الخاصة .

٢ ـ اذا عين الموظف الدبلوماسي في منصب وزاري فيجوز اعادة تعيينه سفيرا بالحد الذي يستحقه من حدود الدرجة الخاصة مع مراعاة الفقرة (ب) من المادة الخامسة من هذا الملحق .

المادة الخامسة :

١ ـ يجوز تعيين سفراء من غير موظفي السلك الدبلوماسي بشرط :

آ ـ توفر شروط التعيين المذكورة في الفقرة (٢) من المادة الثالثة المتقدمة في المرشح للتعيين ، عدا شرطي العمر والامتحان .

ب ـ ان يستحق التعيين في الدرجة الاولى وفق احكام قانون الخدمة المدنية عدا من اشغل منصب وزير فيشترط ان يكون قد مضى على حصوله على الشهادة العالية مدة لا تقل عن خمسة عشرة سنة .

٢ ـ يكون التعيين بموجب الفقرة (١) من هذه المادة لمدة ثلاث سنوات يجوز تجديدها بقرار من مجلس الوزراء للمدة ذاتها مرتين فقط .

٣ ـ يجوز تعيين من اشغل منصب رئيس وزراء في الحد الاعلى من الدرجة الخاصة .

٤ - يراعى على قدر الامكان ان لايزيد عدد المعينين بموجب الفقرة (١) من هـذه المادة على نصف مجموع الدرجات المصـدقة للسفراء في السلك الدبلوماسي .

المادة السادسة :

يجوز تعيين الموظف الاداري بما يعادل درجته في السلك الدبلوماسي بشرط :-

١ - ان تتوفر في الموظف الشروط الواردة في الفقرة (٢) من المادة الثالثة المتقدمة عدا (هـ) و (ز) منها .

٢ - ان ينجح في امتحان تحريري وآخر شفهي مماثلين للامتحانين المنصوص عليها في الفقرة (٢-ز) من المادة الثالثة المتقدمة .

٣ - ان تكون له في السلك الاداري في الوزارة خدمة لا تقل عن ثلاث سنوات .

٤ - الا يتجاوز هذا التعيين الدرجة الثانية من درجات السلك الدبلوماسي .

ولا يجوز تعيين الموظف الاداري في السلك الدبلوماسي بعد مرور سنة من تاريخ نفاذ هذا القانون اذا تجاوزت درجته الرابعة .

المادة السابعة :

لا يحسب القدم الذي حصل عليه الموظف في غير السلك الدبلوماسي لاغراض التعيين أو الترفيع في السـلك المذكور . وتعتبر رواتب الموظفين الموجودين فيه الحاصلين منهم على ذلك القدم رواتب شخصية حتى يستحقونها بموجب سلم الدرجات .

المادة الثامنة :

يشترط لتثبيت الموظف المعين لاول مرة في السلك الدبلوماسي في أية درجة - عدا الدرجة الخاصة - نجاحه في امتحان تجريه اللجنة وفق نظام خاص . ويشترط فيمن يفشل في الامتحان المذكور ان ينجح في امتحان

ثان بعد مرور ستة اشهر من اعلان نتيجته ، واذا فشل ثانية ينقل من السلك الدبلوماسي الى وظيفة اخرى في وزارة الخارجية او في غيرها •

المادة التاسعة :

١ ـ يشترط للتعيين او لنقل الخدمات الى السلك الاداري ما يلي :

آ ـ توفر الشرطين (أ) و (و) من الفقرة (٢) من المادة الثالثة من هذا الملحق •

ب ـ أن يكون حاصلا على شهادة عالية لمن يعين في الدرجة السادسة فما فوق •

ج ـ ان يحسن أحدى اللغات الاجنبية ذات العلاقة بعمله في الخدمة الخارجية •

د ـ ان ينجح في امتحان تجريه اللجنة وفق نظام خاص •

هـ ـ الا تتجاوز درجة المرشح للتعيين او النقل الى السلك الاداري الدرجة الرابعة •

٢ ـ يستثنى المرشح للتعيين أو النقل الى وظيفة كاتب طابعة من احكام البندين (ب) و (ج) من الفقرة (١) من هذه المادة بشرط ان يبقى في اعمال الطابعة مدة لا تقل عن خمس سنوات •

الفصل الرابع
تعيين القائم باعمال البعثة

المادة العاشرة :

١ ـ لا يجوز ان تعهد اعمال البعثة عند غياب رئيسها او شغور وظيفته الا لاقدم موظف دبلوماسي في البعثة ، واذا خلت البعثة من الموظفين الدبلوماسيين فيجوز ان تعهد شؤونها الادارية لاقدم موظف اداري فيها لمدة موقتة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، وفي هذه الحالة للوزير ان يوفد موظفا دبلوماسيا من الديوان او من الخارج للقيام باعمال تلك

البعثة ريثما يتم تعيين رئيس لها .

٢ ـ لا يجوز تعيين الموظف الدبلوماسي قائما بالاعمال اذا كانت درجة تقل عن الدرجة الثانية .

٣ ـ يجوز عند الحاجة ان يقوم الموظف الدبلوماسي الذي يلي رئيس البعثة من حيث القدم بوظيفة قائم باعمال موقف على أن لا تقل درجة الموظف عن الدرجة الثالثة .

٤ ـ يمنح الموظف الدبلوماسي مدة قيامه باعمال البعثة مخصصات تحدد بنظام ، مع مراعاة الفقرتين (٢) و (٣) من هذه المادة .

الفصل الخامس
التقديم بالتسمية والقدم بين الموظفين

المادة الحادية عشرة :

١ ـ للوزير لغرض التقديم اذا اقتضت المصلحة العامة تسمية الموظف الدبلوماسي من الدرجة الثالثة فما فوق في البعثة بوظيفة اسمية أعلى بدرجة واحدة من درجته حتى الدرجة الاولى فقط دون المساس بدرجته وراتبه الاصليين على أن يكون ذلك مقتصرا على رئيس البعثة والموظف الذي يليه في القدم وفي المحل الموجودين فيه فقط .

٢ ـ يحدد القدم بين موظفي الدبلوماسي حسب الدرجة والراتب بتاريخ التعيين او بتاريخ الحصول على الراتب الاخير في كل درجة من درجات السلك المذكور .

٣ ـ يقدم موظفو البعثة الى وزارة خارجية الدولة المعتمدين لديها حسب الترتيب التالي :

أ ـ رئيس البعثة

ب ـ الموظف الدبلوماسي الذي يلي رئيس البعثة من حيث القدم ويقوم باعمال البعثة عند غياب رئيسها .

ج ـ موظفو البعثة الاخرون من السلك الدبلوماسي وبضمنهم الملحقون الفنيون ومعاونوهم المذكورون في المادة الرابعة عشرة من هذا الملحق وذلك حسب القدم المحدد في الفقرة (٢) من هذه المادة •

د ـ موظفو البعثة الاخرون من السلك الاداري حسب القدم المحدد في الفقرة (٢) من هذه المادة في حالة تقديمهم بصفة ملحقين او معاوني ملحقين بموجب المادة الثالثة عشرة من هذا الملحق •

المادة الثانية عشرة :

للوزير تسمية الموظف الدبلوماسي من الدرجة الثالثة فما فوق بوظيفة اسمية أعلى بدرجة واحدة من درجته دون المساس بدرجته وراتبه الاصليين وذلك لغرض تمثيل الجمهورية العراقية في مهمة رسمية او حضور اجتماع او مؤتمر دولي على أن تقتصر التسمية على تلك المهام •

المادة الثالثة عشرة :

للوزير بناء على مقتضى المصلحة العامة واقتراح من رئيس البعثة تقديم الموظف الاداري بعد موظفي السلك الدبلوماسي في قائمة موظفي البعثة المرسلة الى وزارة خارجية الدولة المعتمدين لها بصفة ملحق او معاوني ملحق دون المساس بدرجة الموظف وراتبه الاصليين بشرط ان يكون حاصلا على شهادة عالية وان يقتصر التقديم على المحل الموجود فيه الموظف فقط •

الفصل السادس

تعيين الملحقين الفنيين

المادة الرابعة عشرة :

١ ـ يجوز تعيين ملحقين فنيين ، ثقافيين وعسكريين وتجاريين وصحفيين وصحيين وغيرهم ومعاونين لهم في الخارج من قبل وزاراتهم محسوبين

على ملاكاتها بعد موافقة الوزير وله واعتبارهم من السلك الدبلوماسي مدة اشغالهم تلك الوظائف بعد تأكده من توفر الشروط التالية في كل منهم :

أ ـ ان يكون عراقي الجنسية بالولادة ومن والدين عراقيين على الا يكون الوالد قد اكتسب الجنسية العراقية بالتجنس ٠

ب ـ الا تقل درجته عن الدرجة الخاصة ٠

ج ـ ان تعين احدى اللغتين الانكليزية او الفرنسية او لغة البلد الذى سيعين فيه ٠

٢ ـ يجوز تعيين موظفي فى دوائر الملحقين المذكورين في الفقرة المتقدمة محسوبين على ملاكات وزاراتهم بموافقة الوزير ٠ وله اعتبارهم من السلك الاداري مدة اشغالهم تلك الوظائف بشرط ٠ ان تتوفر في كل كل منهم الشروط الواردة في (آ) و (ج) من الفقرة (١) من هذه المادة ٠

٣ ـ للوزير اذا اقتضت المصلحة العامة ان يقرر سحب صفة السلك الدبلوماسي او السلك الاداري التى منحها للملحقين ومعاونيهم وموظفيهم المعينين بموافقته في البعثة بموجب الفقرة (١) و (٢) المتقدمتين ويتحتم عند ذلك نقل من سحبت صفته من البعثة في الخارج ٠

٤ ـ يرتبط الملحقون الفنيون ومعاونوهم والموظفون المعينون بموجب الفقرتين (١) و (٢) المتقدمتين وكذلك المستخدمون لديهم برئيس البعثة اداريا ويكونون تابعين لاشرافه كسائر أعضاء البعثة ٠

٥ ـ يلتزم الموظفون المذكورون في الفقرة المتقدمة مدة اشتغالهم بالخدمة الخارجية بواجبات الموظف المنصوص عليها في المادة السابعةوالعشرين من هذا الملحق ٠

٦ ـ لا يحق للموظفين المذكورين في الفقرة (٤) المتقدمة ترك مقر البعثة

سواء لاشغال رسمية او خاصة الا بعد استئذان رئيس البعثة وموافقته الرسمية .

٧ - يعتبر رئيس دائرة بالنسبة للموظفين والمستخدمين المذكورين في الفقرة (٤) المتقدمة لاغراض الترفيع والعلاوة وغيرها من الامور الاداريه .

٨ - يتقاضى الموظفون المذكورون في الفقرة (٤) المتقدمة المخصصات والنفقات والاجور المنصوص عليها في المادة السابعة والعشرين من هذا الملحق .

الفصل السابع

تعيين الممثلين لدى المنظمات الدولية والاقليمية

المادة الخامسة عشرة :

١ - يعين ممثلو الجمهورية العراقية لدى المنظمات الدولية او الاقليمية من موظفي السلك الدبلوماسي عادة .

٢ - اذا كانت المنظمة وأعمالها ذات طبيعة فنية او مهنية كالوكالات المتخصصة للامم المتحدة وغيرها فيجوز تعيين من يمثل الجمهورية العراقية فيها من غير موظفي السلك الدبلوماسي بشرط ان يكون من يعين من الفنيين ذوي الاختصاص من موظفي الوزارات أو الدوائر الاخرى ذات الاعمال والاختصاص المماثل لطبيعة واختصاص تلك المنظمات وأعمالها ، وان يكون التعيين بموافقة الوزير ، وبعد تأكده من توفر الشروط التالية في المرشح وبقائه محسوبا على وزارته أو دائرته :

أ - أن يكون عراقي الجنسية بالولادة من والدين عراقيين ، على الا يكون الوالد قد اكتسبه الجنسية العراقية بالتجنس .

ب - الا تقل درجته عن الدرجة الثالثة من درجات الخدمة المدنية .

ج - ان يتقن احدى اللغات المعترف بها في الامم المتحدة .

٣ ـ يجوز اعتبار من يعين بموجب الفقرة (٢) المتقدمة من السلك الدبلوماسي مدة تعيينه لدى تلك المنظمات ، ويجوز لغرض التقديم تسميته باحدى وظائف السلك الدبلوماسي المذكورة في المادة الثانية من هذا الملحق ، على ألا تتجاوز التسمية درجة واحدة من درجة الموظف الاصلية وبشرط عدم المساس بدرجته وراتبه الاصليين .

٤ ـ اذا اقتضى تعيين معاونين او موظفين للمثل المعين بموجب الفقرة (٢) المتقدمة فتراعى احكام المادة الرابعة عشرة من هذا الملحق .

٥ ـ يتقاضى الموظفون المعنيون بموجب الفقرتين (٢) و (٤) المتقدمتين المخصصات والنفقات والاجور المنصوص عليها في المادة السابعة والعشرين من هذا الملحق .

الفصل الثامن

الترفيع

المادة السادسة عشرة :

يشترط لترفيع الموظف الدبلوماسي الى الدرجتين الرابعة والثالثة اضافة الى الشروط الاخرى المنصوص عليها في القانون النجاح في امتحان تجريه اللجنة وفق نظام .

المادة السابعة عشرة :

١ ـ يجوز ترفيع الموظف الدبلوماسي من الدرجة الاولى الى درجة سفير في الحد الادنى من الدرجة الخاصة بعد قضائه ثلاث سنوات في درجته ويجوز نقل السفير من حد الى آخر في الدرجة الخاصة بعد قضائه ثلاث سنوات في كل حد :

٢ ـ لا يجوز نقل السفراء المعينين بموجب المادتين الرابعة والخامسة من هذا الملحق من حد الى آخر من الدرجة الخاصة الا بعد استحقاق التعين بدرجة سفير بموجب سلم الدرجات .

٣ – تطبق احكام الفقرة (٢) المتقدمة على من عين سفيرا قبل نفاذ هـذا القانون .

٤ – لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير نقل السفير المشمول باحكام الفقرتين (٢) و (٣) المتقدمتين من حد الى آخر في الدرجة الخاصة بعد قضائه ثلاث سنوات في كل حد اذا ثبت كفاءة نادرة .

المادة الثامنة عشرة :

تراعى احكام المادة السابعة مـن هـذا الملحق عنـد ترفيـع الموظف الدبلوماسي .

المادة التاسعة عشرة :

يشترط لترفيع الموظف الاداري من الدرجة السادسة حتى الدرجة الثالثة النجاح في اختبار تجريه اللجنة وفق نظام .

الفصل التاسع

النقـــل

المادة العشرون :

١ – يعمل الموظف عند أول تعيينه في الخدمة الخارجية او نقله اليها في ديوان الوزارة مدة لا تقل عن سنتين قبل نقله الى الخارج .

٢ – ينقل الموظف المعين في الخارج من منطقة الى اخرى من مناطـــق الخدمة الخارجية بعد خدمة لمدد معينة وتحدد المناطق ومدد الخدمة في كل منطقة بنظام .

٣ – ينقل الموظف المعين في الخارج الى ديوان الوزارة للعمل فيـه مـدد تحدد بنظام وذلك بعد خدمة في الخارج تحدد في النظام المذكور .

٤ – اذا نقل الموظف فعلى دائرته فكه من وظيفته بعد تبليغه بالنقل بمدد تحدد بنظام .

٥ – للوزير اذا اقتضت المصلحة العامة ان ينقل الموظف دون التقيد باحكام الفقرات المتقدمة من هذه المادة بشرط ان تذكر اسباب النقل في القرار .

٦ – يجوز استثناء السفراء من أحكام الفقرات المتقدمة من هذه المادة .

٧ – لا ينقل الموظف الاداري الى الخارج الا اذا كان في الدرجة السادسة على الاقل مع مراعاة الفقرة (١) من هذه المادة ويجري نقل من لا يتوفر فيهم هذا الشرط من الخارج الى الديوان . بعد قضائهم المدد المحددة للخدمة في المحلات التى يعملون فيها . ولا يجوز نقل الموظف الاداري الى الخارج الا اذا كان حاصلا على شهادة عالية لها علاقة بالخدمة الخارجية او متقنا احدى اللغات الاجنبية وذلك بعد مرور ستة أشهر على نفاذ هذا الملحق .

الفصل العاشر

الايفاد والاستقدام وحمل البريد السياسي

المادة الحادية والعشرون :

١ – للوزير اذا اقتضت المصلحة العامة ان يوفد الموظف من ديوان الوزارة الى الخارج او من محل الى آخر في الخارج لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ويجوز تمديدها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أخرى كحد أقصى .

٢ – لرئيس البعثة اذا اقتضت المصلحة العامة ان يوفد الموظف في الخارج من البعثة الى محل آخر او محلات اخرى ضمن منطقة اعمال البعثة خارج العراق لمدة لا تتجاوز الاسبوعين .

٣ – يتقاضى الموظف الموفد بموجب الفقرتين المتقدمتين خلال ايفاده مخصصات تحدد بنظام .

المادة الثانية والعشرون :

اذا قرر الوزير أن المهمة الموفد اليها الموظف ذات طبيعة سياسية أو دبلوماسية فله أن يستحصل موافقة مجلس الوزراء على الايفاد وعند ذاك يتقاضى الموظف الموفد مخصصات الايفاد السياسي •

المادة الثالثة والعشرون :

للوزير لغرض الدراسة والتدريب وزيادة خبرة موظفي السلك الدبلوماسي ، ايفاد الموظف الدبلوماسي الى الخارج للالتحاق باحدى المعاهد او الكليات أو المؤسسات ، أو لحضوره دوره تدريبية أو ندوة أو حلقة تدريسية ، للتدريب أو دراسة الموضوعات ذات العلاقة المباشرة بالخدمة الدبلوماسية ، ويجوز ايضا فتح الدورات ، أو فتح معهد خاص في العراق للاغراض المشار اليها في هذه المادة •

وتحدد شروط ايفاد الموظف والمخصصات التي يستحقها مدة الايفاد ، وشروط فتح الدورات أو المعهد وشروط الالتحاق بها أو الدراسة أو التدريس فيها وكل ما يتعلق بها بنظام خاص •

المادة الرابعة والعشرون :

١ ـ للوزير أن يستقدم رئيس البعثة من الخارج الى العراق لأمور رسمية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما ويجوز اذا اقتضت الضرورة تمديد مدة الاستقدام مرة واحدة فقط لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما أخرى كحد أقصى •

٢ ـ يتقاضى رئيس البعثة خلال مدة الاستقدام مخصصات تحدد بنظام •

المادة الخامسة والعشرون :

١ ـ يجوز استقدام الموظف من الخارج الى العراق لامور رسمية او للتحقيق أو للمثول أمام لجنة الخدمة الخارجية أو مجلس الخدمة العامة أو لجنة الانضباط أو أي سلطة قضائية أو ادارية وذلك لمدة

لا تزيد على ثلاثين يوما يجوز تمديدها مرة واحدة فقط لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما أخرى كحد أقصى .

٣ ـ تحدد المخصصات التي يستحقها الموظف خلال مدة الاستقدام بنظام .

المادة السادسة والعشرون :

١ ـ للوزير ايفاد الموظف لحمل البريد السياسي من ديوان الوزارة الى البعثات في الخارج أو من بعثة الى أخرى أو منها الى الديوان على الا تزيد مدة الايفاد من الديوان الى البعثات أو من بعثة الى أخرى على ثلاثين يوما يجوز تمديدها مرة واحدة فقط لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما أخرى كحد أقصى والا تزيد مدة الايفاد من البعثات الى الديوان على خمسة عشر يوما يجوز تمديدها مرة واحدة فقط بمدة لا تتجاوز سبعة أيام أخرى كحد أقصى .

٢ ـ تحدد المخصصات التي يستحقها حامل البريد السياسي بنظام .

الفصل الحادي عشر

المخصصات

المادة السابعة والعشرون :

يمنح موظفو الخدمة الخارجية بموجب نظام المخصصات ، النفقات والاجور التالية :

١ ـ مخصصات الخدمة الخارجية

٢ ـ مخصصات السكن

٣ ـ نفقات المرض

٤ ـ نفقات الدفن أو نقل الجثمان

٥ ـ مخصصات النقل

٦ ـ أجور ومخصصات التنقلات الرسمية

٧ ـ أجور السفر بالاجازة •

٨ ـ مخصصات الايفاد والاستقدام

٩ ـ مخصصات القائم باعمال البعثة

١٠ـ مخصصات حامل البريد السياسي

الفصل الثاني عشر

الواجبـــات

المادة الثامنة والعشرون :

اضافة الى ما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنــة ١٩٣٦ المعدل على الموظف :

١ ـ اتباع الواجبات التالية :

أ ـ القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والانظمة والتعليمات وامتثال الاوامر الصادرة اليه مـن رؤسائه ضمن واجبـــات وظيفته •

ب ـ كتمان الامور التى يطلع عليها بمقتضى وظيفته والتي يخشى من افشائها الاضرار بمصلحة الدولة او الافراد والالتزام بهـــذا الـكتمان حتى بعد انتهاء الخدمة •

ج ـ الظهور بالمظهر اللائق بوظيفته •

٢ ـ تجنّب الامور الآتية :

أ ـ استقراض مبلغ يزيد عن رواتبه لستة أشهر من جهة أجنبيــة الا بموافقة الوزير ويستثنى من ذلك الشراء بالتقسيط بمـا لا لا يتجاوز رواتب الموظف ومخصصاته لستة أشهر •

ب ـ ارتياد المحلات العامة التى لا تتناسب مع شخصيته أو وظيفته •

ج ـ النشر في موضوع له صفة سياسية دون موافقة الوزير •

٣ ـ اذا خالف الموظف أحكام الفقرتين (١و٢) المتفرقين فتطبق بحقه أحكام قانون انضباط موظفي الدولة مع مراعاة احكام المواد الثلاثين حتى الخامسة والثلاثين من هذا الملحق •

المادة التاسعة والعشرون :

١ ـ ليس للموظف ان يتزوج الا بعد موافقة تحريرية رسمية من الوزير على ان يكون الزواج من عراقية او من احدى رعايا الاقطار العربية اللاتي لم يكتسبن جنسيات تلك الاقطار بالتجنس ولا يجوز الموافقة على الزواج من اجنبية ولا من عراقية اكتسبت الجنسية العراقية بالتجنس • وللوزير عند الضرورة أن يوافق على الزواج من مسلمات من رعايا الأقطار الاسلامية اللاتي لم يكتسبن جنسيات تلك الاقطار بالتجنس •

٢ ـ من يخالف أحكام الفقرة (١) المتقدمة من هذه المادة يعتبر مستقيلا من وظيفته اعتبارا من تاريخ عقد الزواج •

الفصل الثالث عشر

احكام انضباطية

المادة الثلاثون :

١ ـ يقوم بالتحقيق في التهم الموجهة الى السفير لجنة وزارية خاصة يؤلفها رئيس الوزراء باقتراح من وزير الخارجية وعضوية وزيري العدل والمالية وللجنة ما للجنة الانضباط او مجلس الانضباط العام من صلاحيات •

٢ ـ على اللجنة ان تبلغ قرارها لمجلس الوزراء وللسفير المحال عليها • للسفير خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه بالقرار الاعتراض عليه لدى مجلس الوزراء الذى له أن يقرر ، بعد تقديم الاعتراض او بعد مرور

مدة ثلاثين يوما المذكورة ، تصديق القرار او نقضه او تعديله ويكون قرار المجلس في هذا الشأن قطعيا .

المادة الحادية والثلاثون :

اذا ثبت بنتيجة التحقيق ان الموظف غير صالح للخدمة في السلك أو أن استمراره فيه يضر بالمصلحة العامة فعلى الوزير أن يرفع الى مجلس الوزراء تقريرا تحريريا رسميا مفصلا يطلب فيه انهاء خدمة الموظف أو نقله الى وظيفة أخرى في غير السلك الدبلوماسي .

المادة الثانية والثلاثون :

اذا تحقق للوزير أن الموظف الدبلوماسي قد ارتكب ما يستوجب العقاب فله ان يقرر العقوبة المناسبة ضمن صلاحياته أو أن يحيله الى لجنة الخدمة الخارجية او الى لجنة الانضباط لمحاكمته وفق قانون انضباط موظفي الدولة .

المادة الثالثة والثلاثون :

١ ـ لا يجوز اعادة تعيين الموظف فى السلك الدبلوماسي اذا فصل منه بموجب قانون انضباط موظفي الدولة .

٢ ـ يجوز اعادة تعيين الموظف المنهاة ، خدماته او المنقول بموجب المادة الثلاثين المتقدمة الى السلك الدبلوماسي باقتراح من الوزير وبقرار من مجلس الوزراء اذا ما ظهر ان الاسباب التى استوجبت انهاء الخدمة أو النقل قد زالت بشرط ان لا تكون تلك الاسباب متعلقة بالشرف أو بسوء السلوك . وعلى أن تراعى بحقه شروط التعين في السلك المذكور دون التقيد بشرطي العمر والامتحان .

المادة الرابعة والثلاثون :

لرئيس البعثة ان يسحب يد الموظف التابع له اذا كانت أسباب خطيرة ومستعجلة تتطلب ذلك على ان يخبر رئيس البعثة الوزارة فورا بالاسباب

مفصلة لاجراء التحقيق العاجل ، وللوزير استقدام الموظف الى العـــراق للتحقيق معه أو تشكيل لجنة في الخارج لاجراء التحقيق . وتطبق بحق الموظف المسحوب اليد أحكام قانون انضباط موظفي الدولة .

المادة الخامسة والثلاثون :

للوزير أن يعتبر رئيس البعثة رئيس دائرة لاغراض قانون انضباط موظفي الدولة .

الفصل الرابع عشر

لجنة الخدمة الخارجية

المادة السادسة والثلاثون :

تؤلف في ديوان الوزارة بقرار من الوزير لجنة دائمة تسمى لجنة الخدمة الخارجية تكون برئاسة وكيل الوزارة وعضوية أربعة من كبـار موظفي الديوان لا تقل درجة كل منهم عن درجة مدير عـام أو مستشار وسكرتارية مدير الذاتية واجباتها اجراء الامتحانات المنصوص عليها في هذا الملحق والترشيح للتعيين والتثبيت والترفيع والنقل وكذلك كل ما يحيله اليها الوزير وترفع توصياتها اليه .

الفصل الخامس عشر

احكام متفـرقة

المادة السابعة والثلاثون :

تطبق احكام قانون الخدمة المدنية في الاحوال غير المنصوص عليها في هذا الملحق .

المادة الثامنة والثلاثون :

يحتفظ موظف السلك الدبلوماسي المستقيل من الخدمة بحقه في تناول

راتب التقاعد ورواتب الاجازات التي يستحقها بشرط ان لا تقل خدمته عن عشرين عاما •

المادة التاسعة والثلاثون :

يعين وكيلا للوزارة أحد السفراء ويكون في العادة أقدمهم • ويتقدم على كافة موظفي الخدمة الخارجية •

المادة الاربعون :

يجوز أن تعهد للسفير المعين في ديوان الوزارة أو المنقول اليه أعمال احدى الدوائر في الديوان أو أية أعمال اخرى في الوزارة لمعاونة الوكيل •

المادة الحادية والاربعون :

للوزير ابقاء الموظف بوظيفته بعد انتهاء خدمته لمدة شهر واحد لاسباب رسمية أو لتصفية أعماله واذا اقتضت الضرورة فيجوز تمديد تلك المدة شهرا واحدا فقط •

المادة الثانية والاربعون :

رئيس البعثة هو المسؤول عن توزيع الاعمال بين موظفيها ويكون ذلك بأوامر تبلغ بها الوزارة والموظفين •

المادة الثالثة والاربعون :

يقدم المدراء العامون في ديوان الوزارة ورؤساء البعثات في الخارج تقارير عن موظفي دوائرهم في كانون الثاني من كل سنة عن كفاءة الموظف وسلوكه وقيامه بواجبه لترجع اليه اللجنة •

المادة الرابعة والاربعون :

يسلف الموظف كلما نقل وبناء على طلبه سلفة نقل تعادل ثلاثة رواتب اسمية للاعزب وأربعة لسواه وللموظف قبض

السلفة في المحل المنقول فيه أو اليه وتسترجع منه بما لا يتجاوز الاثنى عشر قسطا شـهريا اعتبارا من الراتب الثـالث بعد المباشرة في الوظيفة المنقول اليها .

المادة الخامسة والاربعون :

يجوز تعين مستخدمين محليين من العراقين والاجانب في البعثـات وتحدد شروط خدمتهم وانهائها بنظام .

ينفذ هذا القانون اعتبارا من ١/نيسان/١٩٦٦ .

ملحق [٢]

قانون الخدمة المدنية المعدل

رقم (٨٢) لسنة ١٩٦٦

للملحق الخاص بالخدمة الخارجية في الجمهورية العراقيـة

المادة الاولى :

تحـذف المـادة الاولى من الملحق الخاص بالخدمة الخارجيـة الخارجية من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعـدل ويحل محلها ما يلي :

المادة الاولى :

تكون للتعابير الآتية لاغراض هذا الملحق المعاني المبينة مقابل كل منها :

١ ـ الوزير ـ وزير الخارجية ، وهو الرئيس الاعلى للوزارة

٢ ـ الوزارة ـ وزارة الخارجية

٣ ـ الخدمة الخارجية ـ العمل في احدى وظائف وزارة الخارجية

٤ ـ السلك الدبلوماسي ـ العمل في احدى وظائف السلك الدبلوماسي المذكورة في المادة الثانية من هذا الملحق •

٥ ـ السلك الاداري ـ العمل في احدى وظائف وزارة الخارجية من غير وظائف السلك الدبلوماسي •

٦ ـ الديوان ـ دوائر وزارة الخارجية في بغداد

٧ ـ البعثات ـ السفارات والممثليات لـدى المنظمات الدولية والاقليمية والمفوضيات والقنصليات العامة والقنصليات الفخرية •

٨ ـ البعثة الدبلوماسية ـ السفارة أو الممثلية لدى احدى المنظمات الدولية أو الاقليمية أو المفوضية •

٩ ـ البعثة القنصلية ـ القنصلية العامة أو القنصلية أو القنصلية الفخرية •

١٠ـ رئيس الدائرة ـ المفتش العام أو المدير العام في الديوان أو رئيس البعثة أو من يقوم مقام كل منهم • ويعتبر وكيل الوزارة الرئيس الاداري الاعلى في الوزارة •

١١ـ رئيس البعثة ـ السفير أو ممثل الجمهورية العراقية لدى احدى المنظمات الدولية أو الاقليمية أو الوزير المفوض في مفوضية أو القنصل العام في قنصلية عامة أو القنصل في قنصلية أو من يقوم مقام كل منهم •

المادة الثانية :

يحذف البند (هـ) من الفقرة (٢) من المادة الثالثة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويعتبر البندان الحاليان (و) و (ز) منها (هـ) و (و) •

المادة الثالثة :

يحذف البند (و) من الفقرة (٢) من المادة الثالثة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محله ما يلي ويعتبر بند (هـ) من الفقرة المذكورة •

هـ ـ ألا يكون متزوجا من أجنبية •

المادة الرابعة :

تحذف الفقرتان (١) و (٢) من المادة السادسة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محلها ما يلي :

١ ـ أن تتوفر في الموظف الشروط الواردة في الفقرة (٢) من المادة الثالثة من هذا الملحق عدا (و) منها •

٢ ـ أن ينجح في امتحان تحريري وآخر شفهي مماثلين للامتحانين المنصوص عليهما في الفقرة (٢ ـ و) من المادة الثالثة من هذا الملحق.

المادة الخامسة :

تحذف المادة السابعة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محلها ما يلي :

المادة السابعة :

لا يحسب القدم الذي حصل عليه الموظف بموجب قانون تختلف أحكامه عن أحكام قانون الخدمة المدنية لاغراض التعيين والترفيع في السلك الدبلوماسي . وتعتبر رواتب الموظفين الموجودين فيه الحاصلين منهم على ذلك القدم رواتب شخصية حتى يستحقوها بموجب سلم الدرجات .

المادة السادسة :

تحذف عبارة (في أية درجة ، عدا الدرجة الخاصة) من المادة الثامنة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محلها هذه العبارة (بالدرجة الرابعة أو الخامسة أو السادسة) .

المادة السابعة :

يحذف البند (آ) من الفقرة (١) من المادة التاسعة من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محله ما يلي :

آ ـ توفر الشرطين (أ) و (هـ) من الفقرة (٢) من المادة الثالثة من هذا الملحق .

المادة الثامنة :

تحذف الفقرة (٧) من المادة العشرين من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية .

المادة التاسعة :

تحذف الفقرة (أ) من المـادة التاسعة والعشرين من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ويحل محلها ما يلي :

١ ـ ليس للموظف أن يتزوج الا بعد موافقة تحريرية رسمية من الوزير على أن يكون الزواج من عراقية أو من رعايا البلاد العربية •

المادة العاشرة :

تضـاف المادة التالية الى الملحق الخاص بالخدمة الخـارجية وتعتبر المادة الثامنة والثلاثين ويعاد تسلسل المواد الاخرى بموجب ذلك :

يعتبر الموظف الدبلوماسي المنقول للخدمة في ديوان رئاسة الجمهورية مستمرا في الخدمة في السلك الدبلوماسي •

المادة الحادية عشرة :

ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية •

المادة الثانية عشرة :

على وزير الخارجية تنفيذ هذا القانون •

(نشر في الجريدة الرسمية ـ الوقائع العراقية ـ في **٢١ ايلول ١٩٦٦)**

ملحق [٣]

اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية

التي اقرها مؤتمر الامم المتحدة المنعقد في فينا في ١٨ نيسان ١٩٦١

ان الدول الاطراف في هذه الاتفاقية ،

اذ تشير الى ان شعوب جميع البلدان قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين ،

واذ تذكر مقاصد ومبادىء ميثاق الامم المتحدة بشأن المساواة المطلقة بين الدول ، وصيانة السلم والامن الدوليين وتعزيز العلاقات الودية بين الامم ،

واذ تعتقد ان عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم في انماء العلاقات الودية بين الامم ، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية ،

واذ تدرك ان مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس افادة الافراد بل ضمان الاداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول ،

واذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية :

قد اتفقت على ما يلي :

المادة (١)

يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية ، المدلولات المحددة لها أدناه :

(أ) يقصد بتعبير « رئيس البعثة » الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة .

(ب) يقصد بتعبير « أفراد البعثة » رئيس البعثة وموظفو البعثة •

(ج) يقصد بتعبير « موظفو البعثة » الموظفون الدبلوماسيون ، والموظفون الاداريون والفنيون ومستخدمو البعثة •

(د) يقصد بتعبير « الموظفون الدبلوماسيون » موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية •

(هـ) يقصد بتعبير « المبعوث الدبلوماسي » رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين •

(و) يقصد بتعبير « الموظفون الاداريون والفنيون » موظفو البعثة العاملون في خدمتها الادارية والفنية •

(ز) يقصد بتعبير « الخادم الخاص » من يعمل في الخدمة المنزلية لاحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمي الدولة المعتمدة •

(ح) يقصد بتعبير « دار البعثة » المباني وأجزاء الابنية والاراضي الملحقة بها ، بغض النظر عن مالكها ، المستخدمة في أغراض البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة •

المادة (٢)

تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل •

المادة (٣)

١ ـ تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي :

(أ) تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمدة لديها •

(ب) حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي •

(ج) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها •

(د) استطلاع الاحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع

الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها الى حكومة الدولة المعتمدة .

(هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وانماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية .

٢ - يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على انه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية .

المادة (٤)

١ - يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده رئيسا للبعثة المنشأة فيها .

٢ - لا تلزم الحكومة المعتمد لديها بابداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة .

المادة (٥)

١ - يجوز للدولة المعتمدة ، بعد ارسالها الاعلان اللازم الى الدول المعتمد لديها المعنية ، اعتماد رئيس بعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة ، لدى عدة دول ، ما لم تقم احدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك .

٢ - يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول احرى أن تنشىء بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالاعمال مؤقت في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم .

٣ - يجوز لرئيس البعثة أو لاي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية .

المادة (٦)

يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة اخرى ، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك .

المادة (٧)

يجوز للدولة المعتمدة ، مع مراعاة احكام المواد ٥ و ٨ و ٩ و ١١ تعين موظفي البعثة بحرية • ويجوز للدولة المعتمد لديها ان تقتضي ، في حالة الملحقين العسكريين او البحريين او الجويين ، موافاتها باسمائهم مقدما للموافقة عليها •

المادة (٨)

١ - يجب مبدئيا ان يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة •

٢ - لا يجوز تعين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها الا برضاها ، ويجوز لها سحب هذا الرضا في أي وقت •

٣ - يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة الى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة •

المادة (٩)

١ - يجوز للدولة المعتمد لديها ، في جميع الاوقات ودون بيان اسباب قرارها، ان تعلن الدولة المعتمدة ان رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه او ان اي موظف اخر فيها غير مقبول • وفي هذه الحالة ، تقوم الدولة المعتمدة ، حسب الاقتضاء ، اما باستدعاء الشخص المعني او بانها خدمته في البعثة • ويجوز اعلان شخص ما غير مرغوب فيه او غير مقبول ، قبل وصوله الى اقليم الدولة المعتمد لديها •

٢ - يجوز للدولة المعتمد لديها ، ان ترفض الاعتراف بالشخص المعني فردا في البعثة ، ان رفضت الدولة المعتمدة او قصرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة (١) من هذه المادة •

المادة (١٠)

١ ـ تعلن وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها ، او أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، بما يلي :

(أ) تعيين أفراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انهاء خدمتهم في البعثة .

(ب) وصول اي فرد من اسرة احد أفراد البعثة ومغادرته النهائية ، حصول أي نقص او زيادة في عدد افراد تلك الاسرة حسب الاقتضاء .

(ج) وصول الخدم الخاصين العاملين في خدمة الاشخاص المشار اليهم في البند (أ) من هذه الفقرة ومغادرتهم النهائية ، وتركهم خدمة هؤلاء الاشخاص عند الاقتضاء .

(د) تعيين وفصل الاشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها ، كأفراد في البعثة او كخدم خاصين يحق لهم التمتع بالامتيازات والحصانات .

٢ ـ يرسل كذلك عند الامكان ، اعلان مسبق ، بالوصول او المغادرة النهائية .

المادة (١١)

١ ـ يجوز للدولة المعتمد لديها ، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة ، اقتضاء الاحتفاظ بعدد افراد البعثة في حدود ما تراه معقولا وعاديا ، مع مراعاة الظروف والاصول السائدة في الدولة المعتمدة لديها وحاجات البعثة المعنية .

٢ ـ ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها ان ترفض ، ضمن هذه الحدود وبدون تمييز ، قبول أي موظفين من فئة معينة .

المادة (١٢)

لا يجوز للدولة المعتمدة ، بدون رضا سابق من الدولة المعتمد لديها ، انشاء مكاتب تكون جزءا من البعثة في غير الاماكن التي انشئت فيها البعثة .

المادة (١٣)

١ – يعتبر رئيس البعثة متوليا وظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديمه أوراق اعتماده أو منذ اعلانه لوصوله وتقديم صورة طبق الاصل من اوراق اعتماده الى وزارة خارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، وذلك وفقا لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق .

٢ – يحدد ترتيب تقديم اوراق الاعتماد او صورة طبق الاصل عنها حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة .

المادة (١٤)

١ – ينقسم رؤساء البعثات الى الفئات الثلاث التالية :

(أ) السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول ، ورؤساء البعثات الاخرين ذوي الرتبة المماثلة .

(ب) المندوبون ، والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول .

(ج) القائمون بالاعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية .

٢ – لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم ، الا فيما يتعلق بحق التقدم «والاتيكيت» .

المادة (١٥)

تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي اليها رؤساء البعثات .

المادة (١٦)

١ - يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى احكام المادة ١٣ •

٢ - لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ولا تستتبع تغيرا في فئة •

٣ - لا تخل احكام هذه المادة بأي عمل تجري عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبي الكرسي البابوي •

المادة (١٧)

يقوم رئيس البعثة باعلام وزارة لخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين في البعثة •

المادة (١٨)

تراعى كل دولة اتباع اجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين الى فئة واحدة •

المادة (١٩)

١ - تسند رئاسة البعثة موقتا الى قائم بالاعمال موقت ، اذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه • ويقوم رئيس البعثة ، او وزارة خارجية الدولة المعتمدة ان تعذر عليه ذلك باعلان وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها او اية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالاعمال الموقت •

٢ - ويجوز للدولة المعتمدة ، عند عدم وجود اي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها ، ان تعين برضاهذه الدولة ، أحد الموظفين الاداريين والفنيين لتولى الشئون الادارية الجارية للبعثة •

المادة (٢٠)

يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة ، وعلى وسائل نقله .

المادة (٢١)

١ - يجب على الدولة المعتمد لديها اما ان تيسر ، وفق قوانينها ، اقتناء الدار اللازمة في اقليمها للدولة المعتمدة ، أو ان تساعدها على الحصول عليها باية طريق أخرى .

٢ - ويجب عليها كذلك ان تساعد البعثات ، عند الاقتضاء ، على الحصول على المساكن اللائقة لافرادها .

المادة (٢٢)

١ - تكون حرمة دار البعثة مصونة . ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها الا برضاء رئيس البعثة .

٢ - يترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من أي اقتحام أو ضرر ومنع أي أخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها .

٣ - تعفى دار البعثة واثاثاتها وأموالها الاخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من اجراءات التفتيش او الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ .

المادة (٢٣)

١ - تعفى الدولة المعتمدة وبعض رئيس البعثة بالنسبة الى مرافق البعثة ، المملوكة او المستأجرة ، من جميع الرسوم والضرائب القومية والاقليمية والبلدية ، ما لم تكن مقابل خدمات معينة .

٢ - لا يسري الاعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة ، بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة او مع رئيس البعثة .

المادة (٢٤)

تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائما ايا كان مكانها .

المادة (٢٥)

تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة .

المادة (٢٦)

تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في اقليمها لجميع أفراد البعثة ، مع عدم الاخلال بقوانينها وانظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور او المنظم دخولها لاسباب تتعلق بالامن القومي .

المادة (٢٧)

١ - تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الاغراض الرسمية وتصون هذه الحرية . ويجوز للبعثة ، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الاخرى ، اينما وجدت ، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة ، بما في ذلك الرسل الدبلوماسيون والرسائل المرسلة بالرموز او الشفرة ، ولا يجوز ، مع ذلك ، للبعثة تركيب أو أستخدام جهاز أرسال لاسلكي الا برضا الدولة المعتمد لديها .

٢ - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة . ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها .

٣ - لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية او حجزها .

٤ - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز ان تحتوي الا الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي .

٥ - تقوم الدولة المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسي اثناء قيامه

بوظيفته ، على أن يكون مزودا بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ويتمتع شخصه بالحصانة ولا يجوز اخضاعه لاية صورة من صور القبض او الاعتقال •

٦ — يجوز للدولة المعتمدة او للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص • وتسرى في هذه الحالة ايضا احكام الفقرة (٥) من هذه المادة ، وينتهي سريان الحصانات المذكورة فيها بقيام مثل هـذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته الى المرسل اليه •

٧ — ويجوز ان يعهد بالحقيبة الدبلوماسية الى ربان احدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في احد موانيء الدخول المباحة •

ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ولكنه لايعتبر رسولا دبلوماسيا ويجوز للبعثة أيفاد أحد افرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربـان الطائرة بصورة حـرة مباشرة •

المادة (٢٨)

تعفى الرسوم والمصاريف التي تتقاضاها البعثة أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب •

المادة (٢٩)

تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة • ولا يجوز اخضاعه لاية صورة من صور القبض او الاعتقال • ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته او كرامته •

المادة (٣٠)

١ — يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة •

٢ – تتمتع كذلك بالحصانة اوراقه ومراسلاته : كما تتمتع بها امواله مع عدم الاخلال باحكام الفقرة ٣ من المادة ٣١ .

المادة (٣١)

١ – يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها . وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدني والاداري الا في الحالات الاتية :

(أ) الدعاوى العينية المتعلقة بالاموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المعتمد لديها ، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامه في اغراض ابعثة .

(ب) الدعاوى المتعلقة بشئون الارث والتركات والتي يدخل فيها بوصفة منفذا او مديرا او وريثا او موصى له ، وذلك بالاصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة .

(ج) الدعاوى المتعلقة باي نشاط مهني او تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية .

٢ – يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالاعفاء من اداء الشهادة .

٣ – لا يجوز اتخاذ اية اجراءات تنفيذية ازاء المبعوث الدبلوماسي الا في الحالات المنصوص عليها في البنود (أ) و (ب) و (ج) من الفقرة (١) من هذه المادة ، ويشترط امكان اتخاذ تلك الاجراءات دون المساس بحرمة شخصه او منزله .

٤ – يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة .

المادة (٣٢)

١ – يجوز للدولة المعتمدة ان تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والاشخاص المتمتعون بها بموجب المادة ٣٧ .

٢ ـ يكون التنازل صريحا في جميع الاحوال .

٣ ـ لا يحق للمبعوث الدبلوماسي او للشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة ٣٧ ، ان اقام اليه دعوى الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة الى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الاصلي .

٤ ـ ان التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة الى أية دعوى مدنية او ادارية لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة الى تنفيذ الحكم بل لابد في هذه الحالة الاخيرة من تنازل مستقل .

المادة (٣٣)

١ ـ يعفى المبعوث الدبلوماسي ، بالنسبة الى الخدمات المقدمة الى الدولة المعتمدة ، من احكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها ، وذلك مع عدم الاخلال باحكام الفقرة ٣ من هذه المادة .

٢ ـ كذلك يسري الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة (١) من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده .

(أ) ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او من المقيمين فيها اقامة دائمية .

(ب) وكانوا خاضعين لاحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة او في أية دولة اخرى .

٣ ـ يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم اشخاصا لا يسري عليهم الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة ٢ من هذه المادة ، ان يراعي الالتزامات التي تفرضها احكام الضمان الاجتماعي على أرباب الاعمال .

٤ ـ لا يمنع الاعفاء المنصوص عليه في الفقرتين أو ، من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها ان اجازت مثل هذا الاشتراك .

٥ ـ لا تخل احكام هذه المادة باتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية او المتعددة الاطراف القائمة ولا تحول دون عقد مثلها في المستقبل .

المادة (٣٤)

يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية ، او القومية او الاقليمية او البلدية ، باستثناء ما يلي :

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تدخل امثالها عادة في ثمن الاموال أو الخدمات .

(ب) الرسوم والضرائب المفروضة على الاموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المعتمد لديها ، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في اغراض البعثة .

(ج) الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات ، مع عدم الاخلال باحكام الفقرة ٤ من المادة ٣٩ .

(د) الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشىء في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الاموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة .

(هـ) المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة .

(و) رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقدي والدفعة والرسوم القضائية بالنسبة الى الاموال العقارية ، وذلك مع عدم الاخلال باحكام المادة (٢٣) .

المادة (٣٥)

تقوم الدولة المعتمد لديها باعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع انواع الخدمات الشخصية والعامة ، ومن الالتزامات والاعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن .

المادة (٣٦)

١ - تقوم الدولة المعتمد لديها ، وفقا لما تسنه من قوانين وانظمة ، بالسماح بدخول المواد الاتية واعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الاخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة :

(أ) المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمي .

(ب) المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي او لافراد اسرته من أهل بيته ، بما في ذلك المواد المعدة لاستقراره .

٢ - تعفى الامتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش ، ما لم توجد أسباب تدعو الى الافتراض بانها تحتوي مواد لا تشملها الاعفاءات المنصوص عليها في (١) من هذه المادة ، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها ، او مواد تخضع لانظمة الحجر الصحي في الدولة المعتمد لديها . ولايجوز اجراء التفتيش الا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض .

المادة (٣٧)

١ - يتمتع افراد اسرة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته ، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها ، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٢٩-٣٦ .

٢ - يتمتع موظفو البعثة الاداريون والفنيون ، وكذلك افراد اسرهم من أهل بيتهم ، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة ، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد (٢٤-٣٥) ، شرط أن لاتمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة (٣١) فيما يتعلق بالقضاء المدني والاداري للدولة المعتمد لديها الى الاعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم . ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة (٣٦) بالنسبة الى المواد التي يستوردونها اثناء أول استقرار لهم .

٣ ـ يتمتع مستخدموا البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة بالحصانة بالنسبة الى الاعمال التي يقومون بها اثناء ادائهم واجباتهم ، وبالاعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم ، وبالاعفاء المنصوص عليه في المادة (٣٣) •

٤ ـ يعفى الخدم الخاصون العاملون لدى افراد البعثة ، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة ، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم • ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات الا بقدر ماتسمح به الدولة المعتمد لديها • ويجب على هذه الدولة مع ذلك ان تتحرى ، في ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الاشخاص عدم التدخل الزائد فيما يتعلق باداء وظائف البعثة •

المادة (٣٨)

١ ـ لا يتمتع المبعوث الدبلوماسي ، الذي يكون من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة ، الا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية بالنسبة للاعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه ، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات اضافية •

٢ ـ لا يتمتع موظفو البعثة الاخرون والخدم الخاصون الذين يكونون من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة بالامتيازات والحصانات الا بقدر ما تسمح به الدولة المذكورة • ويجب على هذه الدولة مع ذلك ان تتحرى في ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الاشخاص عدم التدخل الزائد في اداء وظائف البعثة •

المادة (٣٩)

١ ـ يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات ان يتمتع بها منذ وصوله

اقليم الدولة المعتمد لديها لتولى منصبه ، او منذ اعلان تعينه الى وزارة الخارجية او أية وزارة اخرى قد يتفق عليها ، ان كان موجودا في اقليمها •

٢ ـ تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته ، بمغادرته البلاد او بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض ، ولكنها تظل قائمة الى ذلك الوقت ، حتى في حالة وجود نزاع مسلح • وتستمر الحصانة قائمة ، مع ذلك ، بالنسبة الى الاعمال التي يقوم بها هذا الشخص اثناء اداء وظيفته بوصفه أحد افراد البعثة •

٣ ـ يستمر افراد اسرة المتوفي من أفراد البعثة ، في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة البلاد •

٤ ـ تسمح الدولة المعتمد لديها ان توفي احد أفراد البعثة ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها اقامة دائمة ، أو توفي أحد أفراد اسرته من أهل بيته، بسحب اموال المتوفي المنقولة ، باستثناء أية اموال يكون قد أكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظورا في وقت وفاته • ولا يجوز استراد ضرائب التركات على الاموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفي فيها بوصفه احد افراد البعثة أو أحد أفراد اسرته •

المادة (٤٠)

١ ـ تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي يقتضيها ضمان المرور او العودة لكل مبعوث دبلوماسي يحمل جوازه سمة لازمة منها ويكون مارا باقليمها او موجودا فيه في طريقه الى تولي منصبه في دولة اخرى او في طريق العودة اليه او الى بلاده ويسرى ذات الحكم على أي فرد من اسرته يكون متمتعا بالامتيازات

والحصانات ومسافرا صحبته او بمفرده للالتحاق به او للعودة الى بلاده .

٢ ـ لا يجوز للدول الثالثة ، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة ، اعاقة مرور الموظفين الاداريين والفنيين او المستخدمين في احدى البعثات ، وافراد اسرهم باقاليمها .

٣ ـ تقوم الدول الثالثة بمنح جميع انواع المراسلات الرسمية المارة باقليمها، بما فيها الرسائل المرسلة بالرموز او الشفرة ، نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها في الدولة المعتمد لديها ، وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم السمات اللازمة ، والحقائب الدبلوماسية ، اثناء المرور باقاليمها ، نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحها .

٤ ـ تترتب كذلك على الدول الثالثة ذات الالتزامات المترتبة عليها بموجب الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذه المادة ان كانت القوة القاهرة هي التي اوجدت في اقليمها الاشخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية المنصوص عليهم أو عليها في تلك الفقرات على التوالي .

المادة (٤١)

١ ـ يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الاخلال بها ، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وانظمتها ، ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شئونها الداخلية .

٢ ـ يجب في التعامل مع الدولة المعتمد لديها بشأن الاعمال الرسمية ، التي تسندها الدولة المعتمدة الى البعثة ، ان يجري مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها او عن طريقها ، او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها .

٣ ـ يجب الا تستخدم دار البعثة باية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية او غيرها من قواعد القانون الدولى العام أو في اية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها .

المادة (٤٢)

لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي ان يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية .

المادة (٤٣)

من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يلي :

(أ) اعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ؟

(ب) اعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقا لاحكام الفقرة ٢ من المادة ٩ ، الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فردا في البعثة .

المادة (٤٤)

يجب على الدولة المعتمد لديها ، حتى في حالة وجود نزاع مسلح،منح التسهيلات اللازمة لتمكين الاجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، وتمكين افراد اسرهم أيا كانت جنسيتهم ، من مغادرة اقليمها في أقرب وقت ممكن . ويجب عليها ، بصفة خاصة وعند الاقتضاء ، ان تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم .

المادة (٤٥)

تراعى ، في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين او الاستدعاء الموقت او الدائم لاحدى البعثات ، الاحكام التالية :

(أ) يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح ، احترام وحماية دار البعثة ، وكذلك اموالها ومحفوظاتها .

(ب) يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحراسة دار البعثة ، وكذلك

اموالها ومحفوظاتها ، الى دولة ثالثة تعـد بها الدولة المعتمـــد لديهـا .

(ج) يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها .

المادة (٤٦)

يجوز لاية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك اية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها ، ان تتولى موقتا وبعد موافقة هذه الاخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة وحماية موكلها .

المادة (٤٧)

١ ـ لا يجوز للدولة المعتمد لديها التمييز بين الدول في تطبيق احكام هذه الاتفاقية .

٢ ـ ولا يعتبر ، مع ذلك ، ان هنالك اي تمييز :

(أ) اذا طبقت الدولة المعتمد لديها احد احكام هذه الاتفاقية تطبيقا ضيقا بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة المعتمدة .

(ب) اذا تبادلت الدول ، بمقتضى العرف او الاتفاق ، معاملة افضل مما تتطلبه احكام هذه الاتفاقية .

المادة (٤٨)

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة أو في احدى الوكالات المتخصصة او الاطراف في النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية ، وجميع الدول الاخرى التي تدعوها الجمعية العامة للامم المتحدة الى أن تصبح طرفا فيها ، وذلك حتى **٣١** تشرين الاول (اكتوبر) **١٩٦١** في وزارة الخارجية المركزية للنمسا ، وبعدئذ حتى **٣١** اذار (مارس) **١٩٦٢** في مقر الامم المتحدة بنيويورك .

المادة (٤٩)

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق • وتودع وثائق التصديق لدى الامين العام للامم المتحدة •

المادة (٥٠)

تظل هذه الاتفاقية معروضة لانضمام جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ • وتودع وثائق الانضمام لدى الامين العام للامم المتحدة •

المادة (٥١)

١ – تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق او الانضمام لدى الامين العام للامم المتحدة •

٢ – وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة الى كل دولة تصدق عليها او تنضم اليها بعد ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق او الانضمام في اليوم الثلاثين من ايداعها وثيقة تصديقها او انضمامها •

المادة (٥٢)

ينهي الامين العام الى جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ مايلي :

(أ) التوقيعات والايداعات الحاصلة وفقا للمواد ٤٨ و ٤٩ و ٥٠ •

(ب) تاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقا للمادة (٥١) •

المادة (٥٣)

يودع أصل هذه الاتفاقية ، المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الاسبانية والانكليزية والروسية والصينية والفرنسية ، لدى الامين العام

للامم المتحدة ، الذي يقوم بارسال صورة مصدقة عنه الى جميع الـــدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ .

واثباتا لما تقدم ، قام المفوضون الواردة اسمؤهم ادناه بتوقيع هـــذه الاتفاقية ، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجـــدت مستوفية للشكل حســـب الاصول .

حررت في فينا في اليوم الثامن عشر من شهر نيسان (ابريل) عام الف وتسعمائة وواحد وستين .

ملحق [٤]

المصطلحات الدبلوماسية الشائعة

ــ أ ــ

بالعربية	بالانكليزية	بالفرنسية
ابطال	Abrogation	Abrogàtion
اتفاق	Agreement	Accord
اتفاق التحكيم	Compromise	Compromis d'arbitráge
اتفاق موقت	Modus vivendi	Modus vivendi
اتحاد كمركي	Custom Union	Union douaniere
اجازة مرور	Safe Conduct	Laisser pàsser
اجتماع الجمعية العامة	Plenary meeting	Séànce pléniére
اجماع	Unanimity	Unànimite
أحكام المعاهدة	Provisions	Clauses
احوال مدنية	Civil Status	Etat Civil
احتجاج	Remonstration	Représentation
اخبار	Inquiry	Information
استئناف العلاقات الدبلوماسية	Resumption of diplomatic relations	Reprise des relations diplomàtique
استسلام	Surrenler	Càpitulation
استقلال الممثل السياسي	Independence of Agent	Independence des Agent
اسبقية	Precedence	Préséànce
اسبقية (أفضلية)	Priority	Priorité
استدعاء الممثل	Recall	Rappel de l'Agent
استقلال عن السلطة الاقليمية (أو امتداد الاقليم)	Exterritoriality	Exterritorialite
اطراف متعاقدة	Contracting parties	Parties contractantes

Attentat	Assault	اعتداء
Reconnaissance	Recognition	اعتراف
Révision	Revision	اعادة النظر ، تعديل
Pacta sunta servanda	Pacta Sunta Servanda	العقد شريعة المتعاقدين
Suppression Poste	Cancellation of mission	الغاء بعثة دبلوماسية
Capitulations	Foreign Concessions	امتيازات اجنبية
Priviléges Diplomatique	Diplomatic Privilages	امتيازات دبلوماسية
Prérogatives	Prerogatives	امتيازات
Cercles Diplomatiques	Diplimatic circles	أندية دبلوماسية
Accession	Accession	انضمام
Apatridie	Statelessness	انعدام الجنسية
Fin de mission	Termination of Mission	انتهاء المهمة
Ultimatum	Ultimatum	انذار
Offense	Offence	اهانة

— ب —

Interim (ad)	Ad interim	بالوكالة ، بالنيابة
Ambassade de cérémonie	Ceremonial mission	بعثة شرف
Ambassade de d'obédience	Ambassade d'obedience	بعثة ولاء
Mission	Mission	بعثة
Clause	Clause	بند (شرط)
Protocole	Protocol	بروتوكول (بمعنى اتفاق)
Protocole additionnel	Additional Protocol	بروتوكول اضافي
Protocole de clôture	Closing Protocol	بروتوكول ختامى
Protocole d'arbitrage	Protocol of Arbitration	بروتوكول التحكيم
Protocole de ratification	Protocol of ratification	بروتوكول التصديق
Manifeste	Manifeste	بيان

Exposé de motifs	Explanatory Statement	بيان الاسباب الموجبة

— ت —

Exchange de notes	Exchange of notes	تبادل المذكرات
Exchange de Sympathie	Exhange of Sympathy	تبادل العواطف
Exchange de Vues	Exchange of views	تبادل الاراء
Arbitrage	Arbitration	تحكيم
Intervention	Inteference	تدخل
Interpénétration	Intepenetration	تداخل
In memorium	In memorium	تخليدا بذكرى
Interdépendence	Interdependence	ترابط الدول
Education Diplomatique	Diplimatic Culture	تربية دبلوماسية (ثقافة دبلوماسية)
Arrangement	Settlement	تسوية
Extradition	Extradition	تسليم المجرمين
Réglement Judiciaire	Judical Settlement	تسوية قضائية
Immatriculstion	Matriculation	تسجيل
Proclamation	Proclamation	تصريح
Ratification	Ratification	تصديق
Solidarité	Solidarity	تضامن
Circulaire	Circular	تعميم
Condoléances	Condoleances	تعازي
Instructions	Direction (Instructions)	تعليمات
Interprétations de traités	Interpretation of treaties	تفسير المعاهدات
codification	Codificatiin	تقنين
Rapport	Report	تقرير
Prorogation	Prorogation	تمديد
Abdication	Abdication	تنازل عن العرش
Recommendation	Recommendation	توصية
Signification	Notification	تبليغ
Enquête	Enquiry	تحقيق

Renonvellement	Renewal	تجديد
Renonciation	Renunciation	تخلى ، تنــازل

— ج —

Espion	Spy	جاسوس
Ordre de Jour	Agenda	جدول أعمال
Avènment au Trône	Accession to the Crown	جلوس على العرش
Colleclif	Collective	جماعى
Nationalité	Nationality	جنسية

— ح —

Casus Belli	Casus Belli	حادث يستوجب الحرب
Courrier Diplomatique	Courier	حامل الحقيبة الدلوماسية
Statu quo	Status quo	حالة راهنة
Dépêche	Court mourning	حداد البلاد
Conversation	Conversation	حديث
Franchise de l'Hôtel	Immunity of the domicile	حرمة دار البعثة
Inviolabilité	Inviolability	حرمة دبلوماسية
Bona fide	In good faith	حسن النية
Immunité Diplomatique	Diplomatic Immunity	حصانة دبلوماسية
Immunité de Juridiction	Immunity from local Jurisdiction	حصانة قضائية
Asile (droit d')	Asylum	حق الايواء
Clause d'option	Right of option	حق الخيار
Culte Privé	Right of worship	حق العبادة
droit de Juridiction	Right of Jurisdiction	حق المقاضاة
Légation (droit de)	Right of legation	حق ايفاد الممثلين الدبلوماسيين
Passage (droit de)	Right of Passage	حق المرور
Volise Diplomatique	Diplomatic bag	حقيبة دبلوماسية
Protection	Protection	حماية
Neutralité	Neutrality	حياد

— د —

Dignite	Open diplomacy	دبلوماسية مكشوفة
Diplomatic ouvert	Secret diplomacy	دبلوماسية سرية
Etat accréditant	Sending State	دولة موفدة
Etat accréditaire	Receiving State	دولة مضيفة

— ر —

Droits d'enrégistrement	Registration fees	رسوم التسجيل
Droit de succession	Inheritance Taxes	رسوم الارث
Droit de doune	Customs duties	رسوم كمركية
Taxes municipales	Municipal Taxes	رسوم بلدية
Emissaire Secret	Emissary	رسول خاص
Hisser (le drapeau)	To hoist the flag	رفع العلم
Chef accrédiataire	Receiving Head of State	رئيس الدولة المضيفة
chef de mission	Head of mission	رئيس البعثة السياسية
chef constituent	Sending Head of State	رئيس الدولة الموفدة
Mâitre des cérémonies	Master of the ceremony	رئيس التشريفات
chiffre	Chiffre	رمز (شفرة)

— س —

Hampe	Flag polé	سارية العلم
Incognito	Incognito	سفر متكتم
Ambassadeur	Ambassador	سفير
Altesse Royole	Royal Highness	سمو ملكى
Altesse Impériale	Imperial Highness	سمو امبراطورى
Souveraineté	Sovereignty	سيادة

— ش —

Semi offiial	Semi-official	شبه رسمى
Personne grata	Persona grata	شخص مقبول
Personne non-grata	Persona non-grata	شخص غير مرغوب فيه
Sine qua non	Seni qua non	شرط اساسي
Sub spe rati	Sub spe rati	شرط التصديق

Clause Compromissoire	Compromissory clause	شرط التحكيم
Embléme	Emblem	شعار
Ecusson	Escutcheon	شعار الدولة

– ع –

Non Alignment	Non Alignment	عدم الانحياز
Aggression	Aggression	عدوان
Acte Additional	Additional act	عقد أو عمل اضافي
Acte Authentique	Authentic Act	عقد رسمى
Acte final	Final Act	عقد ختامي
Acte Général	General Act	عقد عام
Acte Hostile	Hostile Act	عمل عدائي
Acte inàmical	Unfrienldy Act	عمل غير ودى
Document	Doyen (Dean)	عميـــد
Pacte	Covenant	عهد (ميثاق)

– ق –

Charge d'Affairs	Chargé d'Affairs	قائم بالاعمال
Chargé d'Affairs titulaire (en entire en pied)	Charge d'Affairs en pied	قائم بالاعمال أصيل
Chargé d'Affairs a.i. (ad interim)	Charge d'Affairs a.i.	قائم بالاعمال بالنيابة
Chargé des Affairs Consulaires	In charge of consular affairs	قائم بالاعمال القنصلية
Alternat	Alternate	قاعدة التناوب
Liste diplomatique	Diplomatic list	قائمة السلك السياسى
Liste Consulaire	Consular list	قائمة السلك القنصلى
Nonce	Nuncio	قاصد رسولى ـ سفير بابوي
Agréation	Agreation	قبول الممثل الدبلوماسى
Résolution	Resolution	قرار
Consul	Consul	قنصل
Consul de Carrieré	Professional Consul	قنصل مسلكي
Consul Honoraire	Honorory Consul	قنصل فخرى

Etiquette	Etiquette	قواعد السلوك والاداب
Ad referendum	Ad referendum	قيد الاشارة

— ك —

Lettre de créance	Credential	كتاب اعتماد
Lettre de roppel	Letter of recell	كتاب استدعاء
Lettre réversale	Letter reversale	كتاب تحفظ
Pleins pouvoirs	full powers	كتاب تفويض

— ل —

Réfugié Politique	Political refugee	لاجیء سیاسی
Langue diplomatique	diplomatic language	لغة دبلوماسية
Commission	Commission	لجنـة
Commission Internationale	International commission	لجنة دولية
Commission consultative	Advisory commission	لجنة استشارية
Commission d'Enquête	commission of Enquiry	لجنة تحقيق
Commission de conciliation	Conciliation commission	لجنة توفيق
Commission Mixte	Joint committee	لجنة مشتركة
Commission Technique	Technical commission	لجنة فنية
Sous-Commission	Sub-Committee	لجنة فرعية

— م —

Article Secret	secret clause	مادة سرية
Procés-Verbal	Minutes	محضر
courtoisie	Courtesy	مجاملة
Aide-Mémoire	memoire	مذكرة
Note ad referendum	Ad referendum note	مذكرة مقيدة بالاستشارة
Note confidentielle	Confidential note	مذكرة مكتومة
Note identiques	Identic notes	مذكرات موحدة
Note Verbale	Verbal Note	مذكرة شفهية

Cérémonial des cours	Court ceremony	مراسم البلاط
Cérémonial	Ceremonial	مراسمي
Observateur	Observer	مراقب
Honneurs Funèbres	Funerel Honours	مراسم الجنازة
Honneurs Navals	Maritime Honours	مراسم بحرية
Assistence mutuelle	Mutual Assistance	مساعدة متبادلة
Egalite	Equality	مساواة
Bons offices	Good offices	مساعى حميدة
Pour Prendre Congé (P.P.C)	To take leave	مستأذنا ، مودعا
Conseiller	Counseller	مستشار
Conseiller Juridique	Legal Advisor	مستشار قانونى
Conseiller d'Ambassade	counseller of Embassy	مستشار سفارة
Project de traite	Draft treaty	مشروع معاهدة
Traité d'Alliance	Treaty of Alliance	معاهدة تحالف
Traité de Garantie	Treaty of Guaranty	معاهدة ضمان
Commissaire	commissioner	مفوض
Audience	Audience	مقابلة
Négociation	Negociation	مفاوضة
Plénipotentiare	Plenipotentiary	مفوض،مطلق الصلاحية
Preambele	Preamble	مقدمة
Audience de Congé	Farewell avidence	مقابلة للوداع
Gratification	Reward	مكافأة
Attaché	Attaché	ملحق
Agent diplomatique	Diplomatic Agent	ممثل دبلوماسى
Délégation	Delegate	مندوب
Débat	Debate	مناقشة
Congrés	Congress	مؤتمر د
Conférence	Conference	مؤتمر (اجتماع دولى)
Chartre	Charter	ميثاق

— ن —

Conflit	Conflict (dispute)	نزاع
Réglement intérieur	Rules of Procedure	نظام داخلي
Corps de lettre	Text of letter	نص الكتاب

Démàrches	Denunciation	نقض
Berne (mettreen)	Half-most	نكس العلم

— هـ —

Présents	Gifts	هدايا
Corps Diplomatique	Diplomatic Corps	هيئة سياسية

— و —

Document	Document	وثيقة
Ministre résident	Minister resident	وزير مقيم
Médiateur	Mediator	وسيط
Médiation	Mediation	وساطة

— ى —

Répondre s'il vous Plaït (R.S.V.P)	Kindly respond	يرجى الاجابة

مراجع الكتاب

المراجع العربية :

(١) ابن الفراء ، الحسين بن محمد : كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة أو السفارة ، تحقيق الدكتور صلاح الدين المنجد ، القاهرة ، ١٩٤٧ .

(٢) ابن الاثير ، علي بن محمد : الكامل في التاريخ ، ليدن ١٨٥١ ـ ١٨٧٦ .

(٣) ابن الجوزى ، عبدالرحمن علي : المنتظم ، حيدر اباد ـ دكا .

(٤) ابن خلدون ، عبدالرحمن محمد : المقدمة ، القاهرة ، ١٢٨٤ هـ .

(٥) ابو هيف ، دكتور على صادق : القانون الدبلوماسي والقنصلي .

(٦) الحيدر آبادي ، محمد حميدالله : مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة ، القاهرة ، ١٩٤١ .

(٧) الشيباني ، الامام بن الحسن : شرح السرخسى على السير الكبير ، طبعة حيدر آباد .

(٨) العدوي ، دكتور ابراهيم : السفارات الاسلامية .

(٩) العمري ، دكتور احمد سويلم : اصول العلاقات السياسية الدولية .

(١٠) جونه ، راول : موجز الدبلوماسية (تعريب سموحي فوق العادة) دمشق ، ١٩٤٧ .

(١١) دروزيل ، ج : التاريخ الدبلوماسي (من ١٩٣٩) الى اليوم .

(١٢) ديورانت ، ول : قصة الحضارة ترجمة محمد بدران وزكي نجيب ، ١٩٤٩ ـ ١٩٦٠ .

(١٣) عمر ، حسني : القانون الدبلوماسي ، القاهرة ، ١٩٤٦ .

(١٤) فوق العادة ، سموحي : الدبلوماسية والبروتوكول ، دمشق ط ٢ ، ١٩٦٠ .

(١٥) ميكيافلي ، نكولو : مطارحات ميكيافلي ـ تعريب خيري حماد ،

(١٦) نيكلسون ، هارولد : الدبلوماسية ـ تعريب الزقزوقي ، القاهرة ، ١٩٥٧ .

المراجع الاجنبية :

الكتب

(1) Adcock: The Development of Ancient Greek Diplomacy, Paris, 1948.

(2) Armanazi, N. L'Islam et le Droit International, Paris, 1929.

(3) Beaulac, W. Career Ambassador, New York, 1951.

(4) Calvo, ch. Dictionnaire de Droit International Public et privé, Paris, 1885.

(5) Combon, J. The Diplomalist, London, 1931.

(6) Dickinson, E. Law and peace, Philadelphia, 1951..

(7) Fenwick, C. International Law, New York, 1948.

(8) Feridun. Munsha'at as-Salatin (Studies on Islamic Diplomacy), 2 vols., Constantinaple.

(9) Finch, G. The Sources of Modern International Law, Washigton, 1937.

(10) Foster, J. The Practice of Diplomacy, New York, 1906,

(11) Hamidullah, M. Muslim Conduct of the Slate, Lahore, 1935.

(12) Hill, N. International Organization, New york, 1952.

(13) Hill, N. A History of Diplomacy in International Development of Europe, London, 1914.

(14) Hudson, M. and Feller, A. A Collection of the Diplomatic & Consular Laws and Regulations of various countries, 2 vols., Washigton, 1933.

(15) Hurst, sir C. Le immunites diplomatiques, paris, 1927.

(16) Mowat, R. Diplomacy & Peace, London 1935.

(17) Nicolson, H. Diplomacy, London, 1950.

(18) ——. The Evolution of Diplomatic Method, London, 1954.

(19) Numelin, R. The Beginnings of Diplomacy, Copenhagen, 1950.

(20) Oppenheim, L. International Law, London, 1957.

(21) Potter, P. An Introduction to the Study of International Organizations, New york, 1948.

(22) Satow, Sir E. A Guide to Diplomatic practice, London, 1958.

(23) Stuart, G. American Diplomatic & Consular Practice, New york, 1952.

(24) De Szi Lassy, J. Traite pratique, Paris, 1928.

(25) Wilson, G. International Law, 1935.

الابحاث والمقالات :

Bokhari, A. Parliaments, priests and prophets, *Foreign 'Affairs*, Apr. 1957.

Jessup, P. Parliamentary Diplomacy, Recueil des Cours de La Haye, Reprinted for private circulation, 1956.

Kurze, H. The Islamic Doctrine of International Treaties, *The Islamic quarterly*, Oct. 1954.

Stuart, G. Le Droit et la Pratique Diplomatiques et consuleires, Recueil des cours de la Haye, Tome 48, 1934.

المعاجم والوثائق

Codification of the International Law Relating to Diplomatic Intercourse and Immunities.

Memorandum prepared by the Secretariat of the United Nations, A-C-N-4-94, 21, Feb. 1956.

Encyclopaedia Britannica, 1947.

Encyclopaedia of Social Sciences, 1951.,

League of Nations: Official Journal.

Sandstrom, A. Diplomatic Intercourse and Immunities, Report Submitted to the International Law commission, Seventh Session, A-CN.

United Nations Legislative Series — Laws & Regulations Regard-Diplomatic & Consular Privileges and Immunities.

محتويات الكتاب

الفصل الثالث

مقومات البعثة الدبلوماسية

الفصل الرابع

نظم التمثيل الدبلوماسي والقنصلي

الفصل الخامس

مسؤوليات المبعوث الدبلوماسي والقنصلي

الفصل السادس

الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

الفصل السابع

المفاوضات الدبلوماسية ونتائجها

وزارة الثقافة والارشاد
مديرية الثقافة العامة

صدرت عن مديرية الثقافة العامة في وزارة الثقافة والارشاد المطبوعات التالية :

	الثمن فلس	دينار
اولا ـ سلسلة كتب التراث		
١ ـ الدر النقي في علم الموسيقي : للقادري الرفاعي الموصلي وتحقيق الشيخ جلال الحنفي	٥٠	ـ
٢ ـ ديوان عدي بن زيد العبادي : تحقيق وجمع السيد محمد عبدالجبار المعيبد	٣٠٠	ـ
٣ ـ مهذب الروضة الفيحاء في تواريخ النساء لياسين بن خيرالله العمري ـ تحقيق السيد رجاء السامرائي	٣٠٠	ـ
٤ ـ اصحاب بدر : منظومة الشيخ حسين الغلامي تحقيق وشرح الاستاذ محمد رؤوف الغلامي	٣٥٠	ـ
٥ ـ ديوان ليلى الاخيلية : عني بجمعه وتحقيقه خليل وجليل العطية ٠	٢٠٠	ـ
٦ ـ الدر المنتثر في أعيان القرن الثاني عشر والثالث عشر للحاج علي علاءالدين الالوسي ، وتحقيق الاستاذين جمال‌الدين الالوسي وعبدالله الجبوري	٣٥٠	ـ
ثانيا ـ سلسلة الكتب المترجمة		
١ ـ الاصطلاحات الموسيقية : تاليف أ٠ كاظم نقله الى العربية عن التركية : ابراهيم الداقوقي	١٠٠	ـ
ملحق ـ١ـ المستدرك على الاصطلاحات الموسيقية : للمؤلف نفسه وتعريب ابراهيم الداقوقي	١٠٠	ـ

	الثمن
	فلس دينار
٢ ـ رحلة نيبور الى العراق في القرن الثامن عشر نقله الى العربية عن الالمانية الدكتور محمود حسين الامين قدم له وعلق عليه السيد سالم الآلوسي	٢٠٠ ـ

ثالثا ـ سلسلة الكتب الحديثة

١ ـ رائد الموسيقى العربية : تأليف عبدالحميد العلوجي	٢٠٠ ـ
٢ ـ معجم الموسيقى العربية : تأليف الدكتور حسين علي محفوظ	٢٠٠ ـ
٣ ـ جولة في علوم الموسيقى العربية: تأليف الاستاذ ميخائيل خليل الله ويردي	٥٠ ـ
٤ ـ الحرية : تأليف الاستاذ ابراهيم الخال	١٠٠ ـ
٥ ـ موجز دليل آثار سامراء : اعداد سالم الآلوسي	٥٠ ـ
٦ ـ موجز دليل آثار الكوفة : اعداد سالم الآلوسي	٥٠ ـ
٧ ـ النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي : تأليف الاستاذ حامد مصطفى	٣٥٠ ـ
٨ ـ علي محمود طه ... الشاعر والانسان : تأليف المرحوم الاستاذ أنور المعداوي	٢٠٠ ـ
٩ ـ مؤلفات ابن الجوزي : تأليف عبدالحميد العلوجي	٢٥٠ ـ
١٠ـ أبو تمام الطائي : تأليف الاستاذ خضر الطائي	١٥٠ ـ
١١ ـ من شعرائنا المنسيين : تأليف الاستاذ عبدالله الجبوري	٢٠٠ ـ
١٢ـ محمد كرد علي : تأليف الاستاذ جمال الدين الآلوسي	٣٠٠ ـ
١٣ـ أدباء المؤتمر : للاستاذ عبدالرزاق الهلالي	٢٠٠ ـ
١٤ـ بدر شاكر السياب : للاستاذ عبدالجبار داود البصري	١٥٠ ـ
١٥ـ الواقعية في الادب : تأليف الاستاذ عباس خضر	٢٠٠ ـ
١٦ـ شعراء الواحدة : للاستاذ نعمان ماهر الكنعاني	١٥٠ ـ
١٧ـ لقاء عند بوابة مندلبوم : للاستاذ احمد فوزي	٢٠٠ ـ
١٨ـ خسرناها معركة .. فلنربحها حربا : للاستاذ فيصل حسون	٢٠٠ ـ
١٩ـ عطر وحبر : تأليف عبدالحميد العلوجي	٣٥٠ ـ
٢٠ـ الدبلوماسية في النظرية والتطبيق : تأليف الدكتور فاضل زكي محمد .	٣٠٠ ـ
٢١ـ مختارات عيون الشعر للاستاذ محمد ناجي القشطيني (يصدر قريبا)	

	الثمن
	فلس دينار

رابعا ـ سلسلة الثقافة العامة

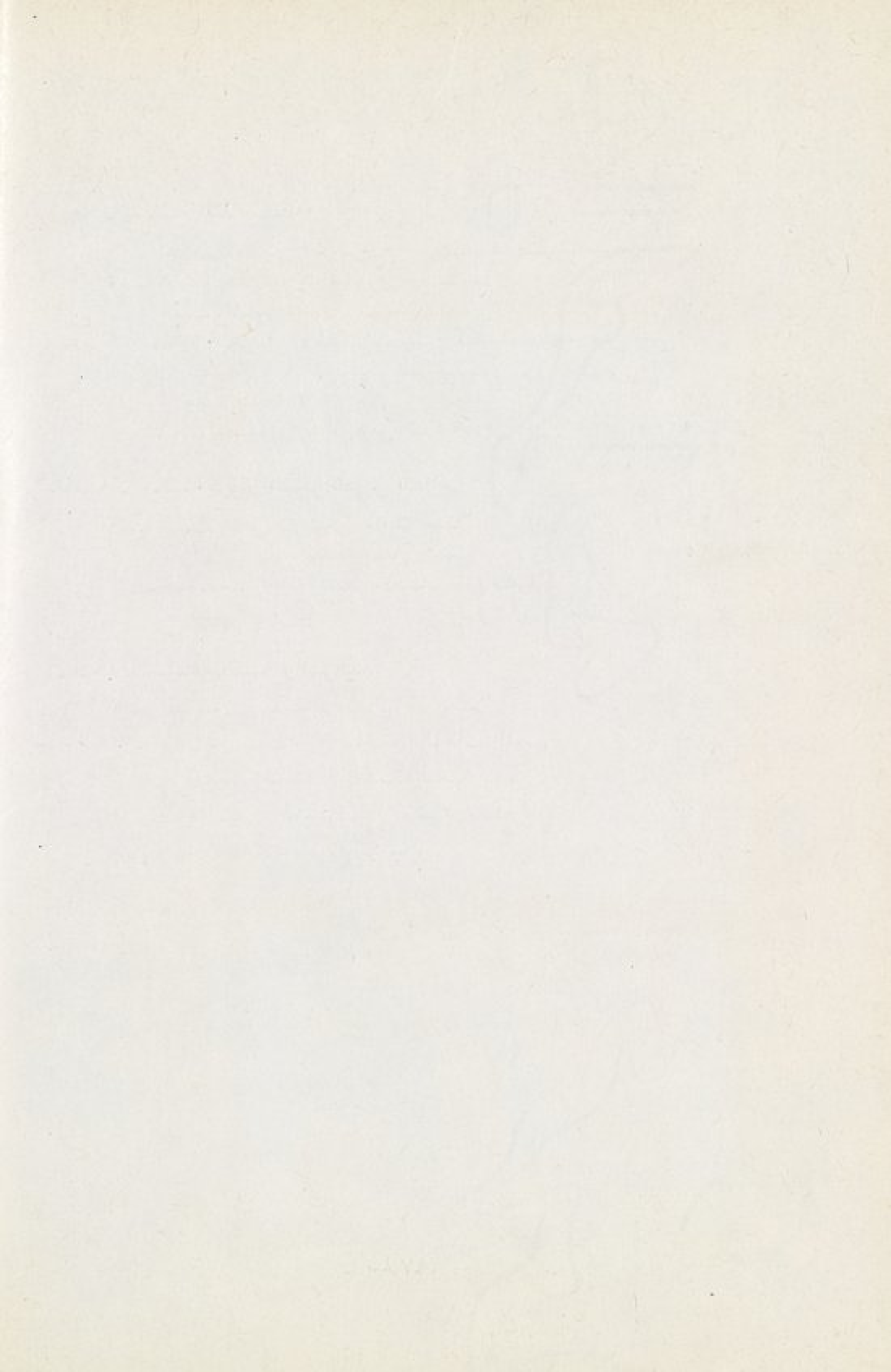
	الثمن
١ ـ المواسم الادبية عند العرب : تأليف عبدالحميد العلوجي	١٠٠ ـ
٢ ـ الادباء العراقيون المعاصرون وانتاجهم : تأليف السيد سعدون الريس	٥٠ ـ
٣ ـ تطور الحركة الوطنية التونسية منذ الحماية حتى الاستقلال : تأليف الدكتور لؤي بحري (نفدت نسخه)	٥٠ ـ
٤ ـ العلم للجميع : اعداد كامل الدباغ	٥٠ ـ

خامسا ـ سلسلة ديوان الشعر العربي الحديث

	الثمن
١ ـ اللهب المقفى ـ شعر حافظ جميل	٣٥٠ ـ
٢ ـ غفران ـ شعر محمد جميل شلش	٢٥٠ ـ
٣ ـ صوت من الحياة : شعر الاستاذ حازم سعيد (سيصدر قريبا)	

سادسا ـ سلسلة القصة والمسرحية

	الثمن
١ ـ الظامئون : للاستاذ عبدالرزاق المطلبي	٢٥٠ ـ
٢ ـ عمان لن تموت : للاستاذ عبدالوهاب النعيمي	١٠٠ ـ
٣ ـ من مناهل الحياة : للاستاذ الياس قنصل	١٠٠ ـ
٤ ـ رماد الليل : للاستاذ عامر رشيد السامرائي	١٥٠ ـ
٥ ـ الهارب : للاستاذ شاكر جابر	١٠٠ ـ







مطابع دار الجمهورية – بغداد

١٣٨٧هـ – ١٩٦٨م

ثمن النسخة ٣٠٠ فلس